

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

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

- Audition, ouverte à la presse, de M. Laurent MARTEL, directeur de la direction de la législation fiscale, Mme Élise VALEToux, sous-directrice de la fiscalité des personnes, et M. Sébastien CATZ, chef du bureau des chiffrages et études statistiques 2
- Présences en réunion 24

Mercredi

8 avril 2026

Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 010

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Présidence de

M. Jean-Paul Mattei,

Président de la commission



La séance est ouverte à seize heures trente-six.

La commission auditionne M. Laurent Martel, directeur de la direction de la législation fiscale, Mme Élise Valetoux, sous-directrice de la fiscalité des personnes et M. Sébastien Catz, chef du bureau des chiffrages et études statistiques.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je vous informe que je serai probablement obligé de suspendre votre audition, afin de permettre à mes collègues d'aller prendre part au vote d'un texte, en cours dans l'hémicycle.

Monsieur Laurent Martel, vous êtes inspecteur général des finances et avez exercé vos précédentes fonctions au sein des ministères financiers et auprès de plusieurs ministres en tant que conseiller fiscalité. Vous êtes directeur de la direction de la législation fiscale (DLF) depuis 2023 et êtes accompagné de Madame Élise Valetoux, sous-directrice de la fiscalité des personnes, et de Monsieur Sébastien Catz, chef du bureau des chiffrages et études statistiques.

Votre audition doit permettre à la commission d'enquête d'aborder la question des données disponibles, s'agissant des revenus et du patrimoine des contribuables les plus aisés, ainsi que de leur imposition. Elle doit également nous permettre d'évoquer plus en détail les différents dispositifs fiscaux auxquels ces contribuables recourent le plus souvent.

Votre analyse nous permettra de mieux comprendre comment ces derniers pilotent leurs revenus pour diminuer, voire échapper complètement à l'impôt sur le revenu, et comment ils organisent la transmission de leur patrimoine. Vous pourrez, si vous le souhaitez, faire un propos liminaire d'une dizaine de minutes. Le rapporteur et les membres de la commission vous poseront ensuite des questions. Ce sujet étant excessivement technique, les questions posées nécessiteront probablement des compléments écrits, lesquels devront être transmis au rapporteur, si possible sous une quinzaine de jours.

Je rappelle également que l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vais donc vous inviter chacun, les uns à la suite des autres, à lever la main droite et à dire « je le jure ».

(M. Laurent Martel, M. Sébastien Catz et Mme Élise Valetoux prêtent successivement serment).

M. Laurent Martel, directeur de la direction de la législation fiscale. Je voudrais, pour commencer mon propos, rappeler un élément qui, sans être au cœur de vos travaux, en

brosse néanmoins le contexte. Les inégalités de revenus, telles qu'elles résultent de la distribution primaire de ces derniers dans l'économie avant intervention des pouvoirs publics, correspondent à un rapport de 1 à 13 entre les 10 % les plus pauvres et les 10 % les plus riches. Elles sont ramenées à un rapport de 1 à 7 après prise en compte des impôts et des prestations sociales et à un rapport de 1 à 3 après prise en compte des prestations en nature associées aux services publics.

S'il est essentiel de rechercher les éventuelles brèches et failles dans la progressivité du système fiscal, il est important de noter qu'elles ne sont pas de taille à remettre en cause la progressivité très puissante de ce système.

Il existe un consensus économique, politique et juridique pour considérer que le revenu constitue le meilleur indicateur de la capacité contributive des contribuables. Ainsi, même les économistes qui recommandent une taxation du patrimoine la justifient par la nécessité de mieux appréhender le revenu économique des contribuables aisés, imparfaitement reflété par le revenu fiscal. Par surcroît, le législateur a toujours adopté, pour les grands impôts sur les ménages qui ne portent pas nativement sur le revenu, des plafonnements en pourcentage du revenu. Il en allait ainsi de l'ancienne taxe d'habitation et il en va de même de l'actuelle taxe foncière. Il en allait également ainsi de l'ancien impôt de solidarité sur la fortune (ISF), même avant que cela devienne une contrainte juridique posée par le Conseil constitutionnel. Ce dernier a ainsi fini par exiger, pour l'ISF, un plafonnement en pourcentage des revenus dans certaines conditions.

Les écarts entre le revenu économique et le revenu fiscal sont de plusieurs ordres. Les revenus issus des loyers implicites des propriétaires occupants, jusqu'aux années 1960, étaient imposables à l'impôt sur le revenu. Ils ne font plus guère l'objet de débats aujourd'hui. En revanche, nous débattons encore des revenus exonérés, qui sont assez nombreux, notamment sur les plus-values immobilières issues de placements vertueux délibérément encouragés par le législateur. Citons ainsi les placements dans les plans d'épargne en actions (PEA), les fonds communs de placement à risques (FCPR) et les fonds professionnels de capital-investissement (FPCI), lesquels sont assez concentrés dans le haut de la distribution des revenus.

Les déductions de charges, pour certaines, correspondent à des charges réellement décaissées. Pour d'autres, elles s'entendent de charges notionnelles, comme l'amortissement de la valeur des biens loués en meublé par exemple.

Citons, enfin, les profits non distribués, logés et retenus dans des sociétés contrôlées par le contribuable. Ce dernier point est au cœur de la discussion entretenue, provoquée ou illustrée par les travaux de Gabriel Zucman et, en France, de l'Institut des politiques publiques (IPP). L'analyse de ce dernier point est une réelle difficulté du point de vue de la politique et de la justice fiscales. Néanmoins, il est important de circonscrire davantage la problématique évoquée que ne le font ces études. En effet, il convient, dans ce phénomène de rétention des revenus dans des sociétés contrôlées, de distinguer les situations où les sommes remontent jusqu'à une holding faitière personnelle, complètement maîtrisée par le contribuable et sa famille, qui peut fonctionner comme un compte d'épargne avec des actifs dont le contribuable

dispose assez librement, et les situations de profits qui restent logés dans des sociétés opérationnelles, parfois avec un actionnariat flottant qui n'autorise pas du tout la même liberté.

De même, il est nécessaire de procéder à une distinction entre les sociétés réellement contrôlées et les sociétés dans lesquelles le contribuable est simplement actionnaire. Les travaux de l'IPP, par exemple, considèrent comme des revenus personnels les profits des sociétés dont les actionnaires détiennent au moins 10 %, ce qui est inférieur à un seuil de contrôle.

Une distinction doit également être faite entre les profits distribués de manière occulte pour entretenir le niveau de vie du contribuable, ce qui relève de la fraude et peut donner lieu à redressement fiscal, et les situations dans lesquelles les revenus ne sont pas distribués ou dans lesquelles l'objectif est d'assurer une transmission des profits, sans qu'ils deviennent des revenus. Ce second cas, bien que relevant d'une optimisation licite, interroge la politique fiscale.

Or les données fiscales déclaratives issues des déclarations de revenus et d'impôt sur la fortune immobilière (IFI) ne rendent compte que très imparfaitement de ces réalités. En d'autres termes, les déclarations de revenus et de patrimoine reflètent assez peu ces phénomènes, qui sont sans doute les plus massifs. Les revenus exonérés sont parfois non déclarés. Les amortissements pratiqués au titre de la location meublée, lorsqu'elle est effectuée au travers d'une société civile immobilière, ne sont pas reportés sur la déclaration de revenus. Les profits non distribués dans une société contrôlée, par définition, n'y sont pas mentionnés.

Il importe donc de ne pas fonder votre analyse exclusivement sur ces données. Il convient également de s'appuyer sur les travaux disponibles, y compris ceux des économistes, en lien avec la situation d'imposition des contribuables aisés.

La DGFIP analyse la situation des 13 000 redevables fortunés qui ne paient pas ou peu d'impôt sur le revenu. Ces cas supposent un faible revenu fiscal, un effacement de l'impôt par des avantages fiscaux ou une combinaison de ces deux facteurs.

À notre sens, les niches fiscales – réductions d'impôts et crédits d'impôts – ne sont pas réellement en cause. Elles sont très souvent plafonnées individuellement et presque toujours plafonnées au titre du plafond global des niches. Elles ne sont pas plafonnées lorsqu'elles s'adressent non pas aux ménages, mais aux entreprises individuelles à l'IR. Il nous paraît d'ailleurs juste que ces dernières ne soient pas plus mal traitées que les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés qui effectuent les mêmes opérations. Il ne semble donc pas y avoir, à cet égard, de problème d'équité.

Les 13 000 redevables évoqués ont un revenu fiscal de 40 000 ou 45 000 euros en moyenne. Il y a sans doute, dans un grand nombre de cas, une situation d'authentique faiblesse du revenu. Citons, à titre d'exemple, le travailleur indépendant retraité qui a accumulé un patrimoine élevé pendant sa vie active, mais qui ne vit plus que d'une retraite modeste ou de la

plus-value de cession qu'il a réalisée. Il en va de même d'une personne aux revenus modestes ayant reçu un patrimoine en héritage, d'une personne dont la valeur du patrimoine immobilier s'est considérablement appréciée ou de l'entrepreneur individuel réalisant une mauvaise année.

En parallèle, d'autres cas sont liés à une sous-déclaration des revenus, ce qui relève de la fraude. D'autres situations, encore, sont le fait de contribuables dont le revenu fiscal est minoré par des déductions de charges qui ne correspondent ni à une dépense décaissée, ni à une dévalorisation du patrimoine. Je pense en particulier à l'amortissement des biens mis en location meublée. Le rapport de votre collègue Annaïg Le Meur avait souligné que, dans plus de deux tiers des cas, les loueurs de meublés effaçaient complètement, par cet amortissement, les revenus tirés de leur activité locative. Enfin, citons les revenus économiques thésaurisés en tout ou partie dans une société contrôlée, comme une holding personnelle ou familiale.

Plusieurs de ces sujets ont été abordés à l'occasion des débats autour de la loi de finances 2024. L'Assemblée nationale avait adopté un plafonnement des amortissements des loueurs en meublé non professionnels (LMNP). Il a été largement débattu de la taxation des holdings, et notamment des profits non distribués en vue d'y acquérir des biens personnels.

Les changements apportés au texte final sont plutôt limités, car, dans ces domaines comme souvent en politique fiscale, il convient de procéder à un arbitrage entre équité et efficacité. En tout état de cause, le débat public porte sur des sujets qui me semblent pertinents au regard de la question de l'imposition des ménages les plus fortunés.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous avez déjà partiellement répondu, dans votre introduction, à certaines de mes questions. La première part de la note de l'IPP de juin 2023, appelée « *Quels impôts les milliardaires paient-ils ?* ». Cette dernière concluait à une progressivité globale du système fiscal, sauf pour le 0,1 % des plus hauts revenus économiques, puis à une régressivité au-delà de ce niveau, principalement en raison de l'importance que prennent les revenus non distribués des sociétés contrôlées dans les revenus totaux desdits ménages.

Partagez-vous cette analyse ? En effet, vous avez précédemment indiqué que le revenu économique retenu dans la note précitée n'était que partiel, ne prenant par exemple pas en compte les loyers implicites. Il n'est ainsi tenu compte que d'une partie des impôts directs, en excluant les cotisations dites contributives, alors que, par exemple sur les retraites, celles-ci ne sont que partiellement contributives, compte tenu des plafonnements et des cotisations déplafonnées.

M. Laurent Martel. Les études de cette nature sont absolument nécessaires, car il existe une certaine porosité entre le revenu que perçoit directement le contribuable en tant que personne physique et les revenus qui sont logés dans une société qu'il contrôle complètement, souvent avec sa famille, et dont, en vérité, il dispose assez librement.

Comme je le suggérais dans mon propos introductif, il serait de bon ton de distinguer davantage les situations. Intuitivement, l'ajout, dans les différentes définitions, d'autres types de prélèvements ou de revenus, même si cela aurait le mérite de rendre les analyses plus complètes, n'est pas de nature à changer la forme des courbes présentes dans l'étude. En effet, les cotisations contributives sont globalement régressives du fait de leur plafonnement, quand les loyers implicites sont plutôt concentrés dans le haut de la distribution.

S'il fallait concevoir des solutions législatives, nous serions gênés à l'idée d'assimiler à du revenu purement personnel les profits d'entreprises non contrôlées. En effet, une participation de 10 % n'est pas le signe d'un contrôle. Ce dernier, en droit fiscal, s'entend à compter d'une participation de 50 %, voire de 30 % lorsqu'il n'existe aucun autre actionnaire ayant une part supérieure. En tout état de cause, la détention de 10 % du capital d'une entreprise ne permet pas de considérer que l'actionnaire dispose librement des profits et des actifs logés dans cette dernière.

Nous serions également gênés à l'idée de mettre sur le même plan les sociétés holding et les sociétés opérationnelles, dans lesquelles il existe souvent une gouvernance qui entrave la liberté discrétionnaire de l'actionnaire à disposer comme il l'entend des sommes qui se trouvent dans l'entreprise.

Nous aurions aussi des hésitations à traiter de la même manière les profits, selon qu'ils sont ou non réinvestis en actifs professionnels. En effet, des profits réalisés par une usine péruvienne détenue par un contribuable et qui n'ont pas vocation à être distribués, mais à être réinvestis dans des machines, ne me paraissent pas relever, du point de vue de la richesse du contribuable, de la même nature que des liquidités placées à sa disposition dans une holding qu'il est seul à détenir et qu'il peut décider de prélever quand il le souhaite.

L'analyse du gouvernement, qui était reflétée par le texte initial du projet de loi de finances, était qu'il fallait circonscrire le problème aux profits stockés dans des holdings contrôlées et investis dans des actifs privés non professionnels qui relèvent de l'épargne privée.

C'est là, en effet, qu'il nous semble que le problème de justice est le plus criant. Un citoyen ordinaire commence par percevoir des revenus imposés et en consacre une partie à son épargne s'il le souhaite. S'il constate que d'autres peuvent se constituer le même type d'épargne tout en étant dispensés d'imposition du revenu, il est tout à fait fondé à nourrir un sentiment d'injustice. La proposition initiale du gouvernement était inspirée de cette logique, qui consistait donc à aborder le problème dans un périmètre plus circonscrit que celui pointé dans les travaux de Gabriel Zucman ou de l'IPP.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans quelle mesure cette situation traduit-elle la capacité des ménages les plus aisés à organiser leur imposition, notamment via des structures sociétaires ou des holdings ? Avez-vous connaissance des principaux montages fiscaux utilisés par ces ménages ?

M. Laurent Martel. Rien n'impose à un ménage d'épargner les revenus économiques issus des dividendes des entreprises qu'il contrôle, au lieu de se les distribuer. Certains ménages ont un revenu fiscal qui, exprimé en pourcentage de leur patrimoine, est dérisoire. Les données disponibles ne permettent pas d'analyser facilement ces situations. Cela étant, deux possibilités existent : soit ils font de leur patrimoine un usage totalement irrationnel et très peu rentable, soit c'est le signe, comme le pointent les travaux de l'IPP, qu'une grande partie des revenus économiques est thésaurisée dans une personne morale fiscalisée distincte du contribuable entendu comme une personne physique.

M. le président Jean-Paul Mattei. Quelle distinction faites-vous entre la personne physique et la personne morale ? Quels seraient, pour vous, les obstacles juridiques qui empêcheraient d'assimiler, du point de vue du droit, un bénéficiaire dans l'entreprise à un revenu des actionnaires ou des associés, puisqu'il y a tout un processus de décision et de distribution ?

M. Charles de Courson, rapporteur. Avait été émise l'idée de taxer les « encaisses oisives ». Néanmoins, quelle en est la définition ? Le fait de mettre de côté de l'argent dans une holding en vue d'investir ou de racheter une entreprise n'est pas considéré comme une encaisse oisive, mais simplement comme une précaution.

M. Laurent Martel. Une fois le diagnostic posé en termes économiques, la solution ne peut pas être, en l'état de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, d'assimiler purement et simplement à du revenu privé, taxable en tant que revenu de la personne physique, les liquidités ou les profits réalisés par une personne morale.

En 2012, il avait été tenté d'assimiler sous certaines conditions les profits non distribués à du revenu de la personne physique, non pas pour s'en servir d'assiette, mais simplement pour calculer le plafonnement de l'ISF. Le Conseil constitutionnel avait répondu assez catégoriquement que les revenus de la personne physique ne pouvaient être autre chose que des revenus qui lui auraient été distribués. Cela ferme, me semble-t-il, largement la porte à une voie qui consisterait en une assimilation pure et simple de revenus économiques à du revenu de la personne privée.

Pour taxer les profits non distribués, il faut sans doute viser explicitement la personne morale, notamment à travers une taxation de certains de ses actifs. Néanmoins, la directive mère-fille constitue un autre écueil juridique, puisqu'elle ne permet pas de taxer, en tout cas pas sans risque, des profits non distribués. Elle permet sans doute de taxer un stock, d'où le choix qu'avait fait le gouvernement de taxer les actifs personnels logés dans une holding. En revanche, taxer des profits non distribués selon le modèle américain nous ferait courir un risque beaucoup plus aigu vis-à-vis de la directive mère-fille. Il existe donc deux obstacles assez sérieux, l'un constitutionnel, l'autre de droit européen.

À chaque fois que l'on tente de définir le partage entre les actifs professionnels et personnels, la question des encaisses oisives ou des liquidités non professionnelles est la problématique la plus redoutable. Il s'agit d'ailleurs d'un sujet d'inquiétude majeur pour les

acteurs économiques. En revanche, cette règle s'est appliquée pendant des décennies sous l'ISF, puisque l'exonération des biens professionnels imposait ce départage. Dans l'équivalent allemand du pacte Dutreil, des dispositifs forfaitaires permettent de distinguer la trésorerie utile à l'activité de celle qui ne l'est pas. Quoi qu'il en soit, il s'agit indéniablement d'un sujet de complexité qui serait vécu comme de l'insécurité juridique par les acteurs économiques.

M. Charles de Courson, rapporteur. Cela ne pose-t-il pas le problème des intérêts minoritaires ? Taxer une entreprise parce que certains de ses actionnaires ont des niveaux de revenus très élevés pose ainsi un vrai problème. N'y aurait-il pas une rupture d'égalité entre les contribuables ?

M. Laurent Martel. Pour l'éviter, il faudrait, dans la définition du champ des entreprises taxées, cibler celles qui se trouvent dans une situation de large contrôle par une personne physique ou par un petit nombre de personnes physiques et leur cercle familial.

M. Charles de Courson, rapporteur. Que pensez-vous de la proposition dite de « transparence fiscale », consistant à taxer les actionnaires personnes physiques résidents fiscaux en France sur l'ensemble des résultats non distribués par les entreprises contrôlées ?

M. Laurent Martel. La jurisprudence du Conseil constitutionnel constitue un obstacle rédhibitoire à la mise en œuvre de cette solution.

M. le président Jean-Paul Mattei. Avant la mise en œuvre de la directive mère-fille, les réserves étaient « rajournées », à travers un mécanisme d'avoir fiscal lié aux réserves précomptables.

Le droit continental et le droit anglo-saxon n'ont pas tout à fait la même analyse de la transparence d'un point de vue juridique. J'ai souvent pensé que le précompte pourrait constituer une piste sérieuse, en incitant à incorporer les réserves au capital ou à les distribuer. Néanmoins, cette option s'est toujours heurtée à la directive mère-fille, me semble-t-il.

M. Laurent Martel. Absolument. Notre droit des sociétés ferait durablement obstacle à toute tentative d'instaurer une « fiction » fiscale de transparence entre la société où se trouvent les profits non distribués et la personne physique. Les États-Unis appliquent une taxe sur les holdings contrôlées avec un système de transparence. Cela étant, le contribuable conserve la possibilité de ne pas se voir appliquer cette transparence. Cela relève toutefois d'une tradition juridique qui n'est pas la nôtre.

M. Charles de Courson, rapporteur. Aux États-Unis, certains dispositifs, et notamment la taxation spécifique des profits non distribués au taux de 20 %, visent à limiter la rétention des revenus non distribués des sociétés contrôlées. De tels mécanismes permettent-ils

de réduire la régressivité en haut de la distribution ? Dans quelle mesure seraient-ils transposables en droit français ou en droit européen ?

M. Laurent Martel. Les États-Unis, paradoxalement, sont l'un des seuls pays au sein desquels des études similaires à celles de Gabriel Zucman ou de l'IPP ont été menées, rapportant l'ensemble des impôts payés aux revenus économiques des contribuables. Elles montrent un niveau de taxation des centimillionnaires et des milliardaires plus élevé qu'ailleurs. Selon la méthodologie de l'IPP ou de Gabriel Zucman, les centimillionnaires américains relèvent d'un taux effectif d'imposition quatre fois plus élevé que celui applicable aux centimillionnaires français, notamment du fait de la taxation des profits non distribués dans les holdings.

Néanmoins, le système américain est critiqué, notamment par Gabriel Zucman, qui pointe les différentes possibilités de contournement. Ainsi, des contribuables aisés parviennent à structurer leur patrimoine de manière à ne jamais entrer dans la définition de la holding patrimoniale. Toutefois, la *retained earnings tax* permet de remettre en cause une accumulation de trésorerie qui serait injustifiable au regard des besoins de l'entreprise, y compris dans une société opérationnelle qui n'est pas une holding.

Historiquement, Roosevelt avait d'abord instauré une taxe sur les profits non distribués applicable à toutes les entreprises. Deux ans après, il l'avait restreinte aux holdings pour éviter la complexité résultant d'une application généralisée et éviter des incitations perverses à la distribution systématique des résultats dans les sociétés opérationnelles.

Cette solution a été reprise en Irlande. Celle-ci, toutefois, dispose d'un système de neutralisation des doubles impositions par crédit d'impôt dans les filiales européennes. *In fine*, l'impôt évoqué, qui rapporte peu, n'est pas contraire à la directive mère-fille.

Avec notre système d'exonération des dividendes remontant des filles, nous risquerions, si nous tentions de reprendre ces règles à l'identique, d'entrer en contradiction avec la directive mère-fille. C'est la raison pour laquelle le gouvernement avait fait le choix de privilégier une imposition sur un stock de patrimoine, et non pas sur un flux de profits non distribués.

M. Charles de Courson, rapporteur. Que donnerait un taux d'impôt sur les sociétés différencié entre les bénéfices distribués et les bénéfices mis en réserve ?

M. Laurent Martel. Un taux d'IS différencié a déjà existé. Cela étant, il était différencié au détriment des profits distribués. Après quelques années, il était apparu que ce dispositif était par trop complexe.

À une époque, les profits distribués étaient surtaxés, au motif que la vertu consistait à ne pas les distribuer. Il ne faudrait pas qu'un dispositif trop général tel que celui proposé par

Gabriel Zucman aboutisse à une incitation à la distribution généralisée des profits, y compris dans les sociétés opérationnelles.

L'audition est suspendue de dix-sept heures huit à dix-sept heures vingt-deux.

M. Charles de Courson, rapporteur. Serait-il envisageable de mettre en place un taux d'IS différencié appliqué aux mises en réserve « excessives » ? Cela poserait toutefois, la question de la définition de ce qui est « excessif ».

Par ailleurs, dans quelle mesure est-il possible de mieux cibler fiscalement les revenus différés des personnes physiques, et notamment les revenus non distribués des sociétés contrôlées, afin d'améliorer la progressivité du système fiscal dans le haut de la distribution des revenus ? Des travaux sont-ils en cours sur ce sujet ?

M. Laurent Martel. Sur le plan théorique, il existe deux manières d'y parvenir. La première serait de taxer directement les sociétés contrôlées dans lesquelles se trouvent les revenus non distribués. Il s'agirait d'une solution à l'américaine, qui devrait être aménagée pour être conforme à la directive mère-fille.

La seconde serait d'instaurer une forme d'imposition minimale portant sur le patrimoine, afin de veiller à ce qu'une partie raisonnable des revenus correspondant à ce dernier soit distribuée à l'associé personne physique et donc taxée à un certain niveau.

M. Charles de Courson, rapporteur. Pourriez-vous développer votre intervention sur ces deux options ?

M. Laurent Martel. Compte tenu de l'accumulation des contraintes constitutionnelles et issues du droit européen, l'unique solution envisageable, même si elle comporte des risques, renvoie à la taxation du stock des actifs personnels logés dans certaines sociétés contrôlées. La proposition de texte initial du gouvernement était une illustration de ce type de scénario, en ce sens que le législateur pouvait fixer différents paramètres (seuil de déclenchement, taux, définition des actifs personnels ou professionnels).

La deuxième option, à laquelle la taxe Zucman pourrait être rattachée, serait de considérer que le détenteur d'un patrimoine élevé ne peut pas s'acquitter, en impôts, de moins de X % de la valeur totale de ce dernier. L'idée sous-jacente est qu'en deçà du taux précité, une partie des revenus économiques générés par ce patrimoine a été thésaurisée au lieu d'être distribuée. Cette option a une portée beaucoup plus large que la première. Elle est donc plus susceptible d'erreurs, avec des situations qui ne correspondent pas exactement à celle d'un contribuable fortuné logeant des revenus dans une holding contrôlée.

M. Charles de Courson, rapporteur. Cette deuxième solution ne se heurte-t-elle pas à l'un des écueils que vous avez évoqués en introduction, à savoir que le rendement économique du patrimoine n'est pas une constante ? Comment contourner ce problème et éviter la mise en œuvre d'un impôt confiscatoire ?

M. Laurent Martel. L'objectif est de parer la faculté qu'ont certains contribuables à piloter leur revenu fiscal par le taux de distribution des bénéfices. Il est donc essentiel de pouvoir se passer d'un plafonnement en pourcentage des revenus. Pour imposer le patrimoine sans un tel plafonnement, seul le seul taux de 0,5 % serait, avec certitude, admis par le Conseil constitutionnel. En effet, il l'avait accepté pour l'ISF dans sa version adoptée en 2011.

En allant significativement au-delà, le risque serait grand de se heurter à l'opposition du Conseil constitutionnel, même pour une imposition réservée à des contribuables très aisés. Il est donc nécessaire d'opter pour un taux modéré, simplement pour des raisons constitutionnelles. C'est aussi une manière de répondre à la diversité des situations patrimoniales, qui fait que tous les contribuables aisés n'ont pas nécessairement un patrimoine hautement productif de revenus.

Par ailleurs, ce type d'impôt toucherait des populations qui ne constituent pas le cœur de cible, comme des retraités dont les revenus ont fortement chuté ou des entrepreneurs à la tête d'entreprises ne générant pas encore de revenus, mais ayant connu une forte appréciation en raison d'anticipations de bénéfices futurs. De la même manière, des *business angels* investissent parfois beaucoup sans attendre aucun rendement pendant cinq ou dix ans.

Pour résumer, la taxe précitée ne serait pas sans conséquences collatérales, ce qui nécessiterait, soit de les admettre, soit de mettre en œuvre des aménagements, des dérogations et des exonérations ciblées, qui finiraient par rendre le dispositif trop complexe, avec le risque de découvrir après coup des conséquences dommageables non anticipées.

M. le président Jean-Paul Mattei. Avant de passer la parole à mes collègues, je tenais à rebondir sur cette idée d'un ISF appliqué au patrimoine professionnel, même avec un taux très faible. Cela accrédite l'idée selon laquelle le bénéfice logé dans une entreprise appartient aux actionnaires.

Ne serait-il pas préférable de fiscaliser la société ayant opté pour la non-distribution ? Quelles sont les pistes envisageables pour inciter à rendre ces bénéfices plus fluides, pour qu'ils circulent et aboutissent à un impôt juste ? Enfin, il est plus facile de taxer un flux, puisque la trésorerie requise pour payer l'impôt est disponible, que de taxer des stocks : dans ce deuxième schéma en effet, la trésorerie requise n'est pas toujours présente.

M. Charles de Courson, rapporteur. Pour aller encore plus loin, l'idée pourrait être d'identifier les sociétés, holdings ou non, au sein desquelles l'actionnaire est en situation de

contrôle majoritaire et peut décider du taux de distribution. Les revenus non distribués pourraient-ils être assimilables à un revenu fiscal ? Cette piste pourrait-elle prospérer ?

M. Laurent Martel. Je ne le crois pas. En effet, cette démarche s'inscrit dans la droite ligne de ce qui avait été tenté en 2012 : les profits logés dans des entreprises que le contribuable contrôlait, ou avait contrôlé au cours des cinq dernières années, étaient alors ajoutés aux revenus pris en compte pour le plafonnement de l'ISF. Je doute que le Conseil constitutionnel admette ce qu'il avait refusé en 2012. Sa réponse avait ainsi été assez péremptoire : il estimait alors que seuls les revenus effectivement perçus pouvaient être taxés en tant que tels ou utilisés pour le plafonnement de l'ISF.

M. Charles de Courson, rapporteur. Les deux pistes précitées sont donc fermées. Après avoir identifié les sociétés au sein desquelles un individu donné exerce un contrôle, n'est-il pas envisageable de considérer, si elles affichent un taux de distribution anormalement bas, voire nul, qu'il y a une forme de détournement du droit fiscal ? Cela permettrait de réintégrer, dans le revenu fiscal, tout ou partie des bénéfices non distribués.

M. Laurent Martel. Même avec ces limitations, je ne crois pas qu'il soit possible de surmonter la position de principe du Conseil constitutionnel. Encore une fois, ce dernier considère qu'un revenu doit avoir été distribué à l'associé.

Pour appréhender ces actifs, il convient soit de se situer sur le terrain d'une imposition sur le stock de patrimoine, soit d'opter pour une imposition assise sur l'entreprise elle-même, ce qui renvoie à des *scenarii* à l'américaine, à l'irlandaise ou à la française comme prévu dans le texte initial du projet de loi de finances, soit d'aller vers une taxe sur le patrimoine des personnes physiques. À mon sens cela étant, l'imposition ne saurait que porter sur le patrimoine, et pas sur le revenu.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). J'entends les problématiques constitutionnelles relevées. Néanmoins, il n'est pas possible de se satisfaire de la situation actuelle, marquée par une régressivité de l'impôt pour les ultra-riches. En outre, il apparaît que les revenus économiques personnels sont souvent en partie transférés vers des biens professionnels, qui, notamment depuis la baisse de l'IS, sont moins fiscalisés que les revenus du travail.

Les deux derniers projets de loi de finances intégraient des dispositifs ayant légèrement infléchi la dynamique observée depuis 2017. Citons la contribution sur les hauts revenus (CDHR) en 2025 : les recettes sont finalement de 369 millions d'euros, alors qu'elles étaient estimées à 2 milliards d'euros. En la matière, j'observe que la directrice de la DGFIP, que nous avons reçue hier, s'est refusée à en tirer tout enseignement avant la fin de la campagne de déclaration des revenus. Il lui était toutefois difficile de cacher la réalité de la situation.

Lorsque vos services avaient proposé cette taxe, avaient-ils alerté les ministres concernés sur les risques d'évitement de l'impôt ? D'autres alternatives avaient-elles été

proposées par vos services, afin de faire participer les plus riches au redressement des finances publiques ?

M. Laurent Martel. La CDHR a pour objectif de traiter certains phénomènes, mais n'a jamais eu vocation à répondre à la question de la non-distribution des revenus. Par construction en effet, elle ne s'applique qu'aux revenus distribués. Elle poursuit deux objectifs. Le premier est d'instaurer une dose de progressivité sur les revenus qui ne sont pas soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu, ce qui consiste en un ajout d'imposition pour les ménages dont l'essentiel des revenus est soumis au prélèvement forfaitaire unique (PFU). Le second est d'ajouter un garde-fou pour les ménages qui atténuent leurs revenus distribués par un recours intensif à diverses dépenses fiscales.

Par ailleurs, le risque d'évitement avait bien évidemment été entrevu. Il était d'ailleurs mentionné dans l'étude d'impact menée. Le gouvernement avait ainsi pris le soin d'indiquer que les chiffrages, comme c'est la règle, étaient établis à comportement constant. Cela étant, les comportements finalement observés n'étaient pas nécessairement prévisibles au moment de l'adoption. Ainsi, la CDHR, adoptée à l'automne, devait s'appliquer avec un léger effet rétroactif sur l'année écoulée, à savoir 2024. Or nombre de distributions de dividendes avaient déjà été organisées au printemps ou à l'été.

In fine, les contribuables se sont engagés dans la brèche ouverte fin 2024, pour distribuer pas moins de 8 milliards d'euros de dividendes additionnels par rapport au dernier trimestre de l'année précédente. Cette somme représente environ 600 millions d'euros de rendement perdu du fait de l'adoption tardive de la mesure, ce qui n'avait pas été envisagé dans le chiffrage initial. Si ces effets comportementaux étaient attendus, leur ampleur, liée au calendrier d'adoption du PLF et à l'impossibilité constitutionnelle d'appliquer cette taxe selon le calendrier initialement prévu, ne l'était pas.

S'agissant des options alternatives, ma direction avait étudié, à titre exploratoire, plusieurs schémas, comme la taxation des holdings ou la mise en place d'une forme d'imposition minimale sur le patrimoine. Elle a d'ailleurs pour rôle d'instruire différents *scenarii* pour soumettre des variantes aux autorités.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je tenais à revenir sur la contribution différentielle sur les hauts revenus. Au-delà de l'effet de la censure, cette mesure était initialement bornée dans le temps, ce qui pouvait inciter à l'évitement en attendant des jours meilleurs pour distribuer.

M. Laurent Martel. Cela a sans doute amplifié la tentation, chez certains contribuables, de « retenir » leur distribution le temps que la CDHR disparaisse. En parallèle cela étant, je me rappelle que la mise au barème des revenus du capital, décidée par Jean-Marc Ayrault, n'était pas bornée dans le temps. Elle s'était malgré tout traduite par un effondrement de 5 à 10 milliards d'euros de distribution des dividendes. Celle-ci n'avait repris qu'à partir de 2018, alors même que la mesure n'était pas annoncée comme temporaire. Pour conclure, le

caractère temporaire de la taxe joue probablement un rôle. Néanmoins, un certain nombre de contribuables ont la faculté d'être très patients.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). La CDHR, en 2025, avait pour objectif de lutter contre les stratégies de suroptimisation. En 2026, l'idée est surtout de faire contribuer les plus riches, qui déclarent peu ou pas de revenus.

Au-delà des 13 000 contribuables cités précédemment, qui sont connus et identifiés, la directrice de la DGFIP, lors de son audition d'hier, a ajouté les millionnaires soumis à un taux effectif d'imposition inférieur à 10 %, ce qui permet d'arriver à 56 000 foyers. Or ce chiffre n'inclut pas les foyers qui seraient identifiés si des statistiques liées aux biens mobiliers ou professionnels étaient disponibles.

Initialement, l'idée était d'imposer les actifs non professionnels inscrits à l'actif de certaines holdings. Néanmoins, le dispositif a été largement amoindri au cours des débats. Aussi n'atteindra-t-il vraisemblablement pas ses objectifs. Le dispositif 2026 était-il le seul proposé à l'arbitrage des ministres ? *A contrario*, une taxe proche de celle prônée par Gabriel Zucman a-t-elle également été étudiée ?

La mise en place d'une taxe sur les holdings était le scénario que privilégiaient les organisations patronales. Cette option présentait également l'avantage, pour le gouvernement, d'être assez éloignée de l'ISF. Était-elle votre première recommandation ? Je vous pose cette question, car il est indiqué, dans une note de la DLF datant du 3 janvier 2025 : « *outré une moindre lisibilité que la mesure précédente (l'imposition minimale sur les hauts patrimoines), cette piste d'imposition des holdings présente deux inconvénients sérieux* ». Dans une autre note du 5 mars 2025, il était stipulé : « *la taxe holding est le scénario dont l'assiette est la plus étroite ; il est à ce titre vulnérable au contournement* ». Était-ce donc votre première recommandation ?

M. Laurent Martel. Chronologiquement, nous avons d'abord étudié le scénario de l'imposition minimale sur le patrimoine, puisque c'était la proposition la plus présente dans le débat public français. Nous avons cherché à en imaginer des modalités d'application compatibles avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel, en excluant pour notre part les biens professionnels en raison de nos craintes d'un effet économique adverse. Le scénario que nous avons étudié était celui d'une imposition minimale à 0,5 % des actifs non professionnels, avec un certain nombre d'atténuateurs, rendus nécessaires par la multiplicité des situations envisageables.

Cette proposition a ensuite été complétée par l'instruction d'une piste alternative, à savoir la taxe sur les holdings. Celle-ci était effectivement moins lisible dans le débat public français. En outre, elle était potentiellement moins rentable, car plus ciblée par construction.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Les détracteurs de la taxe Zucman l'écartent parfois d'emblée en soulignant qu'elle ne serait pas constitutionnelle. Vous avez précédemment évoqué la mise en œuvre d'un taux de 0,5 %, qui viendrait sécuriser le dispositif.

La taxe Zucman, comme vous le savez, s'accompagne d'un seuil important. Elle s'appuie sur un taux différentiel, à travers un mécanisme de soustraction de l'impôt déjà payé. Quels risques constitutionnels avez-vous identifiés s'agissant de cette taxe ? En effet, il est indiqué, dans une note du 26 mars : *« il convient de relever que la jurisprudence du Conseil constitutionnel n'a jamais traité d'une imposition différentielle et qu'il est difficile de savoir si les raisonnements tenus sur l'ISF sont complètement transposables à une telle imposition. Le principal risque constitutionnel réside dans l'importance des exonérations d'assiette précédemment mentionnées par rapport à l'objectif poursuivi »*.

M. Laurent Martel. Effectivement, le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé sur une imposition différentielle à 2 % ciblant les patrimoines supérieurs à 100 millions d'euros. Je ne serais guère légitime à annoncer ce que pourrait être sa décision. Ma conviction personnelle est qu'une telle taxe serait nécessairement censurée, et cela d'abord au nom de l'égalité devant les charges publiques, au sens où l'entend le Conseil constitutionnel : ainsi, elle ferait courir le risque que l'impôt soit confiscatoire dans certaines situations.

Le caractère différentiel de l'impôt renouvelerait-il la question posée au Conseil constitutionnel ? Je ne le crois pas. En effet, ledit impôt consisterait, dans certains cas, en une taxe de 2 % sur le patrimoine total. Le Conseil d'État, que nous avons saisi d'une demande d'avis sur le sujet, a d'ailleurs considéré, lui aussi, que le caractère différentiel ne renouvelait pas tant que cela la question susmentionnée.

En complément, le fait de cibler une population plus restreinte et plus riche ne me semble pas de nature à changer l'approche du Conseil constitutionnel, compte tenu de son état d'esprit. En outre, le taux choisi, à 2 %, constitue le cœur du problème. Le raisonnement sous-jacent consiste à dire que les contribuables en question sont suspects de ne pas s'être distribués suffisamment de revenus économiques pour échapper à l'impôt et n'ont donc pas payé le PFU dont ils auraient dû s'acquitter s'ils l'avaient fait. Néanmoins, pour payer 2 % d'impôt via le PFU, il faut que l'entreprise détenue dégage 7 % de rentabilité par an et distribue 100 % de ses dividendes ou qu'elle ait une rentabilité de l'ordre de 15 % si elle en distribue la moitié ou moins. Il serait difficile de soutenir devant le Conseil constitutionnel que l'imposition est tellement minime qu'aucun contribuable riche français ne détient une entreprise dont le rendement est inférieur à 14 %.

Le Conseil constitutionnel a admis le « plafonnement du plafonnement » de l'ISF, mais avant de poser le plafonnement comme une exigence constitutionnelle. Serait-il envisageable de mieux définir les revenus économiques contrôlés, pour tenter d'élargir la définition du revenu pris en compte dans le plafonnement ? Cela me semble être plus envisageable que de faire admettre au Conseil constitutionnel que ce qu'il a jugé confiscatoire n'est pas grave dès lors que cela s'applique à des personnes riches. Il s'agit en effet d'un saut conceptuel qu'il aurait, je pense, du mal à faire.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Vous faites référence à des décisions de 2011-2012. Néanmoins, le contexte fiscal a évolué. Depuis lors ainsi, la fiscalité s'est considérablement allégée, avec le PFU et la suppression de l'ISF.

M. Laurent Martel. Si le Conseil constitutionnel considère qu'un impôt à 1,5 % est inconstitutionnel sans plafonnement, je ne crois pas qu'il pourrait admettre un taux de 2 %, simplement parce qu'il ne cible que des contribuables très fortunés. J'ajoute que le PFU, pour rebondir sur votre propos, est plus défavorable dans un certain nombre de cas pour des contribuables très aisés que l'était l'état antérieur du droit. En effet, ce dernier permettait de bénéficier d'abattements pouvant aller jusqu'à 85 %, s'agissant des plus-values mobilières d'entrepreneurs. Ainsi, le PFU a également mis un terme à certaines situations qui étaient à l'avantage des plus aisés.

Mme Léa Balage El Mariky (EcoS). Ma question porte moins sur les dispositifs fiscaux de nature à assurer la juste contribution de chacun, que sur la manière dont ils viennent s'appliquer. Dans votre introduction, vous avez indiqué que 13 000 ménages ne payaient pas l'impôt sur le revenu, notamment en raison des abattements et des niches venant réduire leur revenu fiscal.

En février 2024, vous avez publié une instruction qui a retardé l'application de la loi de finances qui mettait fin à l'abattement fiscal de 70 % pour les logements Airbnb. Le Conseil d'État avait d'ailleurs annulé cette instruction. Comment avons-nous pu attendre autant de temps pour que la loi votée par le Parlement puisse être appliquée pour l'année fiscale qui était concernée ?

Est-il exact que des projets de doctrine fiscale sont systématiquement ou régulièrement partagés avec des représentants d'intérêts avant leur publication ? Leurs observations peuvent-elles influencer la rédaction finale des instructions ? Comment justifier que la norme fiscale intègre de manière aussi directe certains représentants d'intérêts, sans qu'une procédure équivalente, voire contradictoire, soit mise en œuvre avec des représentants d'autres intérêts ?

M. Laurent Martel. Cette question me semble être sans rapport avec le sujet de l'audition, puisque les abattements liés aux locations meublées sont sans lien avec la situation des ménages très fortunés qui ne paient pas d'impôt sur le revenu. Je me propose toutefois d'y répondre.

Cette situation s'explique par le fait que le Parlement, très peu de temps après l'adoption de la première mesure, a annulé le premier vote, ratifié le report de l'entrée en vigueur et adopté, pour l'avenir, une solution qui n'avait rien à voir avec celle initialement adoptée, sur laquelle portait l'instruction fiscale que vous venez d'évoquer.

Le gouvernement avait alors fait le choix de différer l'entrée en vigueur du durcissement ciblant les locations meublées pour deux raisons. Premièrement, l'amendement,

tel qu'il avait été adopté, ne prévoyait rien quant à son entrée en vigueur. En parallèle, notre compréhension, en échangeant avec beaucoup de parlementaires, était que ladite mesure n'avait pas vocation à s'appliquer rétroactivement. Or en l'absence de précision, elle aurait dû entrer en vigueur avec effet rétroactif, imposant à des centaines de milliers de ménages de reconstituer une comptabilité sur leurs charges réelles de l'année écoulée, ce qu'ils auraient été dans l'impossibilité de faire.

Pour résumer, le gouvernement avait été sollicité par de nombreux parlementaires demandant que l'entrée en vigueur de cette réforme, dont les effets avaient été mal perçus, soit différée, le temps pour le Parlement de la corriger. C'est ce qu'il a fait très peu de temps après, à une très large majorité.

En l'occurrence, aucun dialogue n'a eu lieu avec des représentants d'intérêts d'entreprises. Notre préoccupation exclusive était de ne pas imposer aux ménages une reconstitution *a posteriori* de leur comptabilité, ce dont la plupart auraient été matériellement incapables.

Cela étant, il est vrai qu'en règle générale, les instructions fiscales sont de plus en plus souvent mises en consultation en ligne, afin de recueillir des réactions. D'ailleurs, même lorsqu'elles ne sont pas officiellement soumises à consultation, nous tenons généralement compte des retours qui nous sont faits quant à leur contenu.

Sur les sujets présentant une certaine technicité, nous échangeons bien évidemment avec les acteurs compétents en la matière, qu'il s'agisse d'autorités administratives indépendantes, d'organisations patronales ou d'organisations expertes. Ma direction n'est en effet pas omnicompetente, notamment lorsqu'il existe de fortes interactions entre le droit fiscal et d'autres domaines du droit. Pour conclure enfin, les concertations sont une pratique courante au sein de ma direction, comme dans toutes les directions d'administration centrale.

M. Philippe Bonnacarrère (NI). L'état actualisé des dispositions relatives au pacte Dutreil vous permet-il de bien distinguer les objectifs économiques positifs de ce dernier, qui vise par exemple à éviter des cessions à des fonds d'investissement étrangers, de ce qui relève de la pure optimisation fiscale ?

Par ailleurs, prenons l'exemple d'un résident fiscal français qui est le bénéficiaire effectif d'une holding située à l'étranger. Avez-vous la possibilité de vérifier la situation de cette dernière ? Enfin, une directive européenne de 2018 obligeait tous les intermédiaires financiers et les conseillers fiscaux à déclarer les dispositifs fiscaux transfrontaliers de planification. Serait-il pertinent d'instaurer la même obligation de déclaration en droit interne ?

M. Laurent Martel. La règle adoptée par le Parlement dans la loi de finances initiale 2026 consiste à exclure de l'assiette du dispositif Dutreil les biens somptuaires. Nous sommes actuellement saisis de questions d'interprétation classiques, par exemple sur les conditions

requis pour qu'un domaine soit réputé affecté à la chasse. Cela permettra de clarifier le périmètre de ces biens.

En première lecture, l'Assemblée nationale avait débattu d'un recentrage du pacte Dutreil sur les seuls actifs professionnels, ce qui était une mesure plus sévère que celle finalement adoptée. Cette dernière est d'ailleurs plus conforme aux dispositifs étrangers en matière de ciblage de l'assiette éligible aux allègements en cas de transmission d'entreprise. Cela renvoie indirectement à l'une des questions posées tout à l'heure, concernant la manière de tracer une frontière entre les actifs affectés à l'exploitation et ceux qui ne le sont pas.

Il s'agit d'une question délicate, notamment en matière de trésorerie. Cependant, nous avons vécu des décennies avec cette distinction, sous l'empire de l'ISF et de l'exonération des biens professionnels, qui impliquait de différencier la trésorerie utile à l'activité de la trésorerie excédentaire. Cette distinction demeure. En effet, pour que l'ensemble des actifs logés dans une holding soit éligible au pacte Dutreil, il faut préalablement établir que cette dernière est à prépondérance professionnelle, ce qui implique une forme de décompte. C'est donc une distinction à laquelle les contribuables sont habitués.

Nous avons beaucoup échangé avec les représentants des entreprises, ce qui a abouti à un texte assez long pour définir des critères nets de départage entre les biens personnels et les biens professionnels. Nous n'étions pas parvenus à un critère catégorique, mais à des critères forfaitaires instaurant une présomption irréfragable dans certains cas. Ainsi, tant qu'un certain seuil de trésorerie ne sera pas dépassé, le vérificateur ne posera pas de question. Au-delà, un examen au cas par cas sera nécessaire.

Ce tri entre biens personnels et professionnels entraîne indéniablement de la complexité et nourrit une forme d'insécurité juridique. Toutefois, les comparaisons internationales montrent que les dispositifs étrangers ciblent généralement les biens professionnels. Nous devrions donc être capables de surmonter la complexité relevée.

Par ailleurs, la question de la taxation des holdings à l'étranger est délicate. La solution retenue dans le texte initial du gouvernement, qui n'était pas parfaite, consistait à inverser la charge de l'impôt. Ainsi, le redevable devenait l'actionnaire présent en France, au titre des actifs logés dans sa holding étrangère. En pareil cas, nous aurions eu la possibilité, au moins pour les pays avec lesquels nous avons des conventions, de recourir à l'échange de renseignements pour vérifier les déclarations des contribuables.

Enfin, je ne suis pas persuadé d'avoir une opinion autorisée sur l'ajout d'une obligation déclarative pour certains montages. Je crois que vous entendrez bientôt mon collègue, chef du service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal, qui serait l'utilisateur potentiel de ces nouvelles données. À ce titre, il devrait avoir une opinion plus légitime que moi sur la pertinence d'une telle évolution.

Mme Estelle Mercier (SOC). Je souhaiterais tout d'abord évoquer l'avis du Conseil d'État sur la taxe Zucman et sur la taxe Mercier. Je ne l'ai jamais obtenu en dépit de mes multiples demandes. Il serait donc utile de le récupérer.

M. Charles de Courson, rapporteur. Nous l'avons demandé et nous l'attendons.

Mme Estelle Mercier (SOC). Comment envisagiez-vous d'intégrer, dans la CDHP, le patrimoine financier et mobilier qui devait être déclaré ? Prévoyiez-vous une déclaration spécifique de ces patrimoines ? Aviez-vous la possibilité de vous appuyer sur des données existantes pour faire des recoupements ?

La CDHP n'a-t-elle pas été abandonnée faute de pouvoir résoudre les problèmes posés par l'optimisation fiscale via des holdings ? En effet, si le patrimoine est logé dans des holdings, la CDHP n'est pas due.

M. Laurent Martel. Si.

Mme Estelle Mercier (SOC). En conséquence, pourriez-vous nous expliquer les mécanismes de la CDHP ? Pour quelles raisons n'a-t-elle pas été retenue ?

M. Laurent Martel. Je suppose que l'avis du Conseil d'État pourra vous être rendu accessible. En pratique, il ne porte pas directement sur la taxe Zucman. Il est toutefois intéressant, car il traite d'une proposition proche de la vôtre. Celle-ci, formulée par le gouvernement, tablait sur un impôt différentiel avec un seuil de déclenchement de 10 millions d'euros de mémoire, nettement supérieur à celui de l'ancien ISF. C'était une première façon de tester l'avis d'une juridiction, certes autre que le Conseil constitutionnel.

Je ne veux toutefois pas donner à la CDHP plus d'importance qu'elle n'en a. Ma direction travaille sur de multiples *scenarii* afin de présenter à ses autorités différentes options crédibles et susceptibles d'être incluses dans un projet de loi de finances.

Avait été étudiée une imposition minimale égale à 0,5 % du patrimoine net non professionnel, avec une définition du patrimoine professionnel largement reprise de celle de l'ancien ISF. Elle prévoyait un abattement de 75 % sur l'actionnariat familial durable, de type pacte Dutreil, ainsi que des exonérations pour les investissements dans le capital des PME. Un dispositif de lissage sur cinq ans était également envisagé pour les personnes aux revenus irréguliers, comme les *business angels* qui réalisent des plus-values de temps à autre. Il s'agit de l'un des problèmes des impositions différentielles. Ainsi, une personne vivant plusieurs années sur une plus-value ponctuelle serait soumise à l'imposition minimale, tandis qu'un rentier percevant un dividende stable d'une entreprise du CAC 40 y échapperait, sans qu'il y ait de raison de les traiter différemment.

La taxe évoquée avait pour effet principal de cibler les situations dans lesquelles les revenus économiques étaient thésaurisés dans des holdings. En effet, cette thésaurisation leur confère une valeur patrimoniale croissante, faisant entrer le contribuable dans le champ de l'impôt. Si les revenus ne sont pas distribués, ils échappent aux impositions prises en compte dans le calcul du différentiel. Les contribuables thésaurisant dans des holdings auraient donc dû en être les principaux redevables. Ils n'étaient cependant pas les seuls. Sauf à prévoir des exemptions ciblées, nous aurions aussi touché les personnes aux revenus irréguliers, les retraités ayant connu une chute de revenus ou certains entrepreneurs ne distribuant pas de dividendes durant une certaine période, soit parce que leur entreprise est en difficulté, soit parce qu'elle est en phase de croissance.

La raison pour laquelle cette solution a paru moins séduisante est donc qu'elle touchait une palette de situations beaucoup plus large que celles visées dans le débat public. Les effets de bord indésirables étaient donc potentiellement importants.

En complément, si des taxes sur les holdings existent aux États-Unis, en Irlande ou en Suisse, une imposition minimale sur le stock de patrimoine aurait été, à ma connaissance, une première mondiale. Or il me semble possible de souhaiter que l'innovation de notre pays se porte sur d'autres domaines que celui de la création fiscale.

Mme Éva Sas (EcoS). Vous avez parlé d'un risque majeur vis-à-vis du Conseil constitutionnel, en cas de taux d'imposition du patrimoine supérieur à 0,5 %. Je voudrais cependant rappeler la jurisprudence de 2011, dans laquelle ce dernier reconnaissait que le législateur pouvait, je cite, « *faire obstacle à ce que les contribuables n'aménagent leur situation en privilégiant la détention de biens qui ne procurent aucun revenu imposable* ». Or l'objectif est justement de contrer la thésaurisation des revenus dans les holdings. Le Conseil avait alors statué qu'il était possible de légiférer face à un contournement de l'impôt.

Par ailleurs, vous reconnaissez, en creux, qu'une taxe Zucman ou une contribution au patrimoine différentiel à 0,5 % serait constitutionnelle. Or j'observe que cela n'a pas été proposé par le gouvernement. Le sujet n'est donc pas tant celui de la constitutionnalité.

Vous avez évoqué les cas de patrimoines élevés et de rendements faibles. Pouvez-vous quantifier ces cas ? À notre avis, ils sont extrêmement rares. En conséquence, pouvez-vous convenir que la majorité des cas de patrimoine élevés et de revenus faibles relève de la suroptimisation fiscale via la thésaurisation dans les holdings ? Que proposez-vous pour contrer ce phénomène d'évasion fiscale, sachant que le rendement attendu de la taxe sur les holdings qui a été adoptée est très faible, puisque de l'ordre de 100 millions d'euros ?

Comment, dans votre conception d'une contribution différentielle sur les hauts patrimoines, adresseriez-vous le cas de la thésaurisation dans les holdings, si vous en excluez les biens professionnels ? En effet, les holdings sont considérées comme telles.

M. Laurent Martel. Tant que le Conseil constitutionnel n'a pas rendu de jugement, la décision qu'il pourrait rendre à propos d'une imposition différentielle à partir de 100 millions d'euros peut être considérée comme un aléa. En revanche, je ne peux pas vous laisser dire que la jurisprudence passée apporte des indices encourageants, bien au contraire.

Le Conseil constitutionnel a ainsi estimé que l'ISF adopté en 2011 avec un taux de 0,5 % pouvait ne pas être plafonné. Lorsque le taux marginal avait été porté à 1,5 % sous la présidence de François Hollande, il avait exigé un plafonnement, sauf en cas d'imposition exceptionnelle. À mon sens en conséquence, les décisions passées du Conseil constitutionnel ne sont pas, s'agissant d'une imposition supérieure à 0,5 %, encourageantes.

Par ailleurs, les cas de disproportion entre le patrimoine et le revenu sont innombrables. Dans la population des 13 000 foyers analysée par la DGFIP, dont l'âge moyen est d'un peu moins de 70 ans, figurent des commerçants et des artisans qui, à la retraite, vivent d'une pension très faible et de la plus-value de cession de leur commerce. Cette population recouvre également des héritiers, des personnes dont le patrimoine a connu une forte appréciation, à Paris ou ailleurs, des entrepreneurs dont l'entreprise a réalisé un exercice déficitaire, ou encore des dirigeants de jeunes entreprises qui ne se distribuent aucun revenu, mais dont les entreprises sont fortement valorisées.

Enfin, je ne nie pas l'existence ni l'ampleur de la thésaurisation dans les holdings. Néanmoins, les 13 000 foyers analysés ne recouvrent pas uniquement des personnes qui thésaurisent dans des holdings.

M. Charles de Courson, rapporteur. Nous avons demandé à vos collègues de nous apporter des détails sur ces situations, qui sont extrêmement diverses.

M. Laurent Martel. En vue du PLF 2026, deux *scenarii* avaient été instruits, à savoir une taxation des actifs personnels logés dans les holdings ou une imposition minimale différentielle à 0,5 %. Dans ce second scénario, il allait de soi que toutes les holdings n'étaient pas réputées professionnelles, sans quoi la mesure n'aurait eu aucune portée.

Les holdings auraient dû distinguer, dans leurs actifs, ce qui était nécessaire à une activité opérationnelle de ce qui ne l'était pas. Les immeubles loués à des tiers, les valeurs mobilières qui ne sont pas des titres de participation et la trésorerie excédentaire auraient été isolés et intégrés dans l'assiette d'imposition de l'actionnaire, au prorata de sa part dans le capital. La majeure partie du rendement de la CDHP serait venue, de toute évidence, des contribuables thésaurisant dans des holdings.

M. Charles de Courson, rapporteur. Nous avons déjà évoqué les 13 335 foyers fiscaux qui, bien que figurant parmi les 40 000 plus hauts patrimoines immobiliers français, dépassant le seuil de 1,3 million d'euros, n'acquittent pas l'impôt sur le revenu. De la même

manière, la taxe relative aux actifs non affectés à une activité opérationnelle et la contribution différentielle sur le revenu ont été longuement débattues.

Concernant les crédits et réductions d'impôt sur le revenu, vous nous apporterez des éléments en fonction des niveaux de revenus. Seuls les dispositifs non plafonnés ont un impact significatif. Or ils sont peu nombreux (lois Malraux ou DOM-TOM).

M. Laurent Martel. Les SOFICA, par surcroît, sont plafonnées à 18 000 euros.

M. Charles de Courson, rapporteur. Oui. Cela étant, elles ne constituent pas un enjeu majeur pour les très hauts revenus.

Par ailleurs, nous disposons en principe d'un fichier exhaustif des biens immobiliers : est-il techniquement possible de taxer ces derniers ? Le Conseil constitutionnel ne considérerait-il pas ces revenus comme « non disponibles » ? Serait-il techniquement possible de réintroduire une telle taxation, quitte à fixer un seuil très élevé pour ne toucher que le très haut patrimoine immobilier ?

M. Laurent Martel. À mon sens, il faudrait collecter de nouvelles données déclaratives pour apprécier la valeur locative contemporaine précitée. La DGFIP serait plus à même de répondre sur ce point. Sur le plan juridique, j'avoue que la question n'a pas été envisagée récemment et nécessiterait une réflexion plus approfondie.

Nos réflexions et les débats autour du dernier PLF ont plutôt porté sur l'ampleur des amortissements possibles pour les loueurs en meublé, professionnels ou non. Avec 10 millions d'euros de patrimoine immobilier et un rythme d'amortissement audacieux, il est ainsi possible d'effacer jusqu'à 400 000 euros de revenu fiscal annuel. Cette déduction ne correspond ni à une dépense décaissée, ni à une dévalorisation réelle du bien.

Votre assemblée avait d'ailleurs adopté un plafonnement du rythme d'amortissement à 2 % par an, mais cette disposition ne figure plus dans le texte final. Je pense que c'est l'un des facteurs expliquant la modicité, parfois suspecte, du revenu fiscal de certains grands propriétaires fonciers, parmi les 13 000 foyers identifiés par la DGFIP. Comme cette activité est souvent opérée au travers d'une SCI, le phénomène est difficile à quantifier, car il n'apparaît pas dans la déclaration de revenus.

M. le président Jean-Paul Mattei. L'apport de la nouvelle taxe sur les holdings semble assez faible par rapport à ce qui était prévu initialement. Avez-vous constaté des opérations de restructuration desdites holdings avant le 31 décembre, afin d'en sortir les biens somptuaires ? Avez-vous reçu beaucoup de demandes de rescrit fiscal sur ce nouveau texte, ainsi que sur le pacte Dutreil ?

M. Laurent Martel. Nous avons été destinataires de questions d'interprétation, portant sur la définition des biens somptuaires ou, par exemple, sur les conditions requises pour qu'un bien soit considéré comme affecté à la chasse. Nous ne prévoyons pas de lancer une instruction fiscale spécifique. En effet, les questions sont en nombre limité et peuvent être traitées au cas par cas. En tout état de cause, je n'ai pas observé de mouvement de panique chez nos interlocuteurs.

La partie la plus perturbatrice de la réforme renvoie à la taxation à 20 % des logements occupés par l'actionnaire de la holding. Ce montage, qui relève de l'optimisation sans être illégal, est assez répandu. En général, les biens étaient financés par la holding avec endettement. Puisque c'est la valeur nette des biens qui est taxable, cela atténue un peu la « violence » du taux. Je m'attends à ce qu'il y ait des mouvements de rachat, par les personnes physiques, des logements jusqu'à présent logés dans leur holding. Cela engendrera des droits de mutation, qui seront moins douloureux que 20 % de la valeur nette des biens chaque année. Ce « frottement fiscal » pour les contribuables concernés me semble faire partie des objectifs poursuivis.

M. le président Jean-Paul Mattei. Merci beaucoup pour ces explications.

M. Charles de Courson, rapporteur. Sous quel délai pensez-vous pouvoir nous fournir vos réponses écrites ?

M. Laurent Martel. Nous serons en mesure de vous répondre sous quinze jours. En revanche, certaines demandes de chiffrage me semblent excéder notre capacité de traitement dans ce délai. Quoi qu'il en soit, nous répondrons à tout ce qu'il est possible de traiter raisonnablement dans le délai utile. Nous nous réservons la possibilité de vous signaler les demandes dont le traitement nécessiterait une charge de travail disproportionnée. Je sollicite donc votre bienveillance et le droit d'échanger avec vos administrateurs sur certaines demandes particulièrement lourdes, afin de vérifier la nécessité de les exécuter comme demandé et d'étudier la possibilité de les traiter sous une forme allégée.

La séance s'achève à dix-huit heures trente-trois.

Membres présents

Présents. – Mme Léa Balage El Mariky, M. Philippe Bonnacarrère, M. Éric Coquerel, M. Charles de Courson, M. Emmanuel Mandon, M. Jean-Paul Mattei, Mme Estelle Mercier, M. Christophe Mongardien, Mme Eva Sas.