

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

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

- Audition de M. Éric LOMBARD, ancien ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique..... 2
- Présences en réunion..... 19

Mardi

19 mai 2026

Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 029

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

**Présidence de
M. Jean-Paul Mattei,
Président de la commission**



La séance est ouverte à seize heures trente-cinq.

La commission auditionne de M. Éric Lombard, ancien ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous allons entendre M. Éric Lombard, qui fut ministre de l'économie et des finances de décembre 2024 à septembre 2025. Au fil de la trentaine d'auditions auxquelles nous avons procédé, nous avons constaté l'absence de données exhaustives permettant d'apprécier précisément la composition de la richesse et le comportement fiscal des détenteurs des plus hauts revenus et des plus hauts patrimoines. En revanche, ces auditions ont confirmé que les contribuables les plus aisés recourent à des dispositifs fiscaux qui leur permettent d'atténuer fortement leur imposition, ce dont peut résulter la régressivité de notre système fiscal.

Cette matière étant très politique et très technique, nous avons souhaité vous entendre, ainsi que d'autres anciens ministres des finances, pour connaître votre avis sur ces premiers constats et sur les pistes de réforme actuellement débattues.

Des compléments écrits à vos réponses orales seront sans doute nécessaires ; vous pourrez les adresser au rapporteur et aux membres de la commission. Au terme de votre propos liminaire, le rapporteur vous questionnera sur la situation des ménages disposant d'un haut patrimoine et payant peu ou pas d'impôt sur le revenu, sur les réformes fiscales en débat et sur la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales.

Avant de vous céder la parole, j'indique 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.

(M. Éric Lombard prête serment)

M. Éric Lombard, ancien ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique. Quelques mots, en introduction, sur notre système fiscal, afin de cadrer le sujet. La base de notre économie est la production et donc les entreprises, que nous devons protéger pour attirer les investisseurs qui les financent. Nous ne devons pas alourdir leurs charges. D'ailleurs, dans le projet de loi de finances, quand j'en avais la responsabilité, nous avons supprimé la surtaxe qui frappe les grandes entreprises. Elle a ensuite été rétablie par le Parlement. C'est une décision légitime mais je ne la partage pas.

L'objectif de notre société est le bien-être partagé, et la question se pose du financement de notre modèle social qui repose beaucoup trop aujourd'hui sur le travail et sur la consommation, ce qui pèse d'abord sur les plus modestes. La plupart des Françaises et des Français sont soumis à un taux de prélèvement élevé alors même que la question de leur pouvoir de vivre est devenue centrale. Nous devons donc à la fois protéger l'investissement et les entreprises et assurer une meilleure équité. On peut résumer la situation en une phrase en disant que nous taxons trop les entreprises et les salariés, et sans doute insuffisamment le capital – je parle du capital détenu par les personnes physiques, non du capital détenu par d'autres sociétés. Je note que même des entrepreneurs californiens et les patrons d'OpenAI et d'Anthropic, deux des plus grandes sociétés d'intelligence artificielle, réfléchissent comme nous à la taxation du

capital, à un moment où l'intelligence artificielle va sans doute répartir encore davantage travail et capital. Ce débat est donc salutaire et je remercie votre commission de le nourrir.

La question de la fiscalité des patrimoines m'a mobilisé deux fois pendant que j'étais ministre. D'abord au tout début de l'année 2025 quand cette question faisait partie de la négociation du budget 2025, notamment avec le parti socialiste. Des réunions ont eu lieu dont je pourrai vous donner le détail, et nous avons préparé un article du projet de loi de finances instaurant une contribution différentielle sur les hauts patrimoines (CDHP) qui aurait pu figurer dans la loi de finances initiale pour 2026. Cet article avait donné lieu à une étude d'impact dont les résultats nous avaient été présentés le 29 avril 2025 par Bercy lors d'une réunion dont, je suppose, vous avez les conclusions.

Constatant, comme vous, l'insuffisance des données dont disposent les décideurs publics, j'avais demandé l'année dernière à l'Insee, en relation avec l'Institut des politiques publiques et avec la direction générale des finances publiques (DGFIP) de lancer une étude sur le patrimoine des ménages. L'Insee y travaille. Le but de ces travaux est d'évaluer les parts des sociétés détenues par les ménages – on doit y parvenir en scannant les données des greffes –, les fonds détenus en assurance vie et dans les banques. Le patrimoine immobilier est déjà connu de l'administration fiscale étant donné les règles qui régissent l'établissement de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI). Une première estimation est attendue pour 2028. C'est long, mais les bases sont parcellaires depuis la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Cela ne doit pas nous empêcher d'avancer car, en décembre 2025, un sondage Elabe affirmait que 79 % de nos compatriotes réclament une plus grande justice fiscale. On peut relativiser les sondages, mais on peut aussi s'interroger sur les faiblesses et les iniquités de notre système fiscal et social.

La Déclaration des droits de l'homme exige que la contribution commune soit « également répartie entre les citoyens, en raison de leurs facultés ». Est-elle respectée en ce moment ? L'équité est-elle assurée quand la contribution des 0,1 % des foyers fiscaux les plus riches de France devient dégressive ? L'est-elle quand la contribution des Français repose presque essentiellement sur le travail et sur la consommation ? L'est-elle quand le pouvoir d'achat n'augmente pas, ou peu, alors que la valeur des patrimoines s'accroît rapidement et se concentre en peu de mains ?

Alors, que faire ? De hauts fonctionnaires de Bercy, excellents professionnels, vous ont dit il y a quelques jours que les foyers disposant d'un patrimoine important maîtrisent leurs revenus dont ils peuvent donc déterminer le niveau afin de limiter leur contribution. L'effort auquel ils consentent ne correspond donc pas à leur faculté contributive mais à leur choix personnel. Cela accélère les inégalités et, pire encore, exacerbe le sentiment d'injustice qui mine le pacte social. Cette évolution du comportement de quelques-uns de nos concitoyens exige que nous adaptions notre dispositif fiscal.

Mais, j'en ai dit un mot rapidement, la recherche de justice sociale n'est pas le seul moteur de ma conviction. Notre modèle de protection sociale et nos services publics, notre capacité à investir pour l'avenir, tout cela a un coût. Or les ressources traditionnelles de l'État s'épuisent, on le voit loi de finances après loi de finances. Taxer davantage le travail serait injuste et défavorable à nos entreprises et à nos salariés. Alourdir les prélèvements sur la consommation frapperait en premier lieu les ménages modestes, qui consomment l'essentiel de leurs revenus. Nous devons donc nous demander comment rendre notre système plus juste mais aussi comment financer durablement notre pacte social. Le capital, dont la valeur a notablement progressé ces dernières années, doit prendre une part plus large dans cet effort collectif.

Il est devenu nécessaire de réviser les bases du financement de l'État et de la Sécurité sociale en faisant plus de place à la taxation du patrimoine. Vous objecterez sans doute que le patrimoine est déjà taxé, notamment par le biais de l'IFI, dont le taux marginal est de 1,5 %. Mais l'IFI n'est pas un impôt différentiel : il est dû intégralement quels que soient les impôts payés d'autre part, si bien que son taux réel n'est pas très éloigné des 2 % de la proposition de Gabriel Zucman – lequel, incidemment, est un taux différentiel. Je maintiens la proposition que j'ai faite l'année dernière lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2026 : une taxe différentielle visant à s'assurer que chaque ménage détenteur d'un patrimoine important s'acquitte d'une contribution différentielle, de manière que son imposition totale ne puisse être inférieure à 0,5 % de son patrimoine. Le patrimoine dont il s'agit s'entend hors outil de travail et investissement dans les PME et les entreprises innovantes, car il ne faut pas décourager l'investissement, insuffisant en France. Cette taxe différentielle serait donc due seulement si les trois grands impôts – l'impôt sur le revenu, l'IFI et le prélèvement fiscal unique n'atteignent pas 0,5 % de l'épargne non risquée des ménages.

Le principe de cet impôt a fait débat l'année dernière. Mais, en 2011, sous la présidence de Nicolas Sarkozy, le Premier ministre François Fillon n'a pas supprimé l'ISF : il l'a toiletté, fixant son taux à 0,5 % et, à l'époque, ce n'était pas un taux différentiel. Cette mesure allait donc plus loin que la proposition que je formule aujourd'hui.

Pour en revenir à la CDHP, l'étude d'impact d'avril 2025 était fondée sur les dernières données dont disposait Bercy, celles de l'ISF 2016, « vieilles » afin d'estimer la réalité de ces patrimoines aujourd'hui. Les calculs de la direction de la législation fiscale (DLF) ont été faits en fonction de trois seuils de déclenchement : un patrimoine de 2, 3 ou 5 millions d'euros. Si l'on prenait pour seuil 2 millions d'euros, 133 000 contribuables seraient concernés. Autrement dit, 133 000 contribuables dont le patrimoine, hors outil travail et investissement productif, est supérieur à 2 millions d'euros payent moins de 10 000 euros d'impôts chaque année, impôt sur le revenu, prélèvement fiscal unique et IFI cumulés. Même s'il faut prendre ces chiffres avec prudence étant donné le mode de calcul, payer moins de 10 000 euros d'impôts par an quand on possède un patrimoine de 2 millions d'euros n'est pas explicable dans la République. Je passe sur les réductions d'impôts, légitimes puisque, ayant été votées par vous, législateurs, elles sont valides ; d'ailleurs, les sénateurs les avaient exclues de leur analyse dans leurs travaux sur les ménages qui ne payent aucun impôt sur le revenu.

Le débat sur la taxation des hauts patrimoines est important parce que nous ne pouvons rester sourds au désir d'équité qu'expriment les Français. Une réflexion constructive est nécessaire sur la contribution du capital au financement collectif à un moment où il faut protéger les entreprises et les personnes. Enfin, d'un point de vue plus politique, c'est par des débats clairs, ouverts et transparents que l'on protège notre démocratie de ses démons.

M. Charles de Courson, rapporteur. En janvier 2026, vous révéliez que des « milliers de foyers fortunés avec un revenu fiscal de référence de zéro ne paient aucun impôt sur le revenu ». Comment êtes-vous parvenu à ce constat ? L'avez-vous appris par une note de vos services et, le cas échéant, qui l'a commanditée ? Des contrôles ciblés sur ces foyers étaient-ils menés lorsque vous étiez ministre ?

M. Éric Lombard. Ces informations ne résultent pas de notes précises mais des discussions que nous avons eues lorsque l'étude d'impact nous a été présentée. L'important est de prendre en compte le rapport entre le produit cumulé des trois impôts (IR, PFU et IFI) et le patrimoine détenu. Le service nous a signalé des situations particulières, dont le fait que certaines personnes ayant un patrimoine important ont un impôt sur le revenu nul. Cela a

d'ailleurs été précisé par les travaux de vos collègues du Sénat, Claude Raynal et Jean-François Husson : dans leur étude rendue publique le 18 février 2026, ils estiment à 13 335 les contribuables à l'IFI qui ne payent pas l'impôt sur le revenu. Je le redis, la préparation de la CDHP a donné lieu à de nombreuses réunions de réflexion entre les services de Bercy et les ministres, et nous avons reçu différents éléments. Cela explique que les références varient selon que l'on parle d'impôt sur le revenu nul ou de revenu fiscal de référence faible par rapport au patrimoine détenu. Ce sont deux agrégats assez différents même s'il y a des convergences entre les deux.

M. Charles de Courson, rapporteur. Apprenant, au cours de discussions et non par des notes détaillées, que des foyers très aisés ne payent aucun impôt sur le revenu, demandez-vous à vos services quelles sont les causes de cette situation et quels mécanismes sont utilisés ?

M. Éric Lombard. Bien sûr, et leur réponse a été celle qu'ils vous ont faite lors de leur audition par votre commission. Les mécanismes d'évitement sont bien connus, et les représentants de la DGFIP, de la direction nationale d'enquêtes fiscales et de la direction nationale des vérifications de situations fiscales ont d'ailleurs précisé que les ménages considérés sont suivis avec une grande fréquence par les services des impôts, avec une efficacité réelle puisque, lorsqu'ils font l'objet de contrôles fiscaux, les taux de redressement sont très importants. La difficulté de la situation, au-delà des abus de droit, parfois juridiquement difficiles à défendre, tient à ce que ces mécanismes sont légaux. Ainsi, certains professionnels, au lieu de toucher des revenus salariaux qui permettent le prélèvement des cotisations sociales et de l'impôt, font rémunérer une activité dans une société. De la sorte, non seulement il n'y a pas de cotisations sociales mais les dépenses ainsi faites par l'entreprise sont elles-mêmes déduites de l'impôt sur les sociétés, si bien que fiscalisation de ce revenu est bien moindre que si c'est un salaire qui avait été versé. D'autres exemples, assez nombreux, nous ont été présentés, mais sur le fond, tout se résume au fait que les ménages très aisés peuvent piloter leur revenu imposable. À cela s'ajoute une évolution culturelle : il y a de nombreuses années, « cela ne se faisait pas », ou les ménages très aisés n'avaient pas ce réflexe, ou ils ne pensaient pas que l'on pouvait procéder de la sorte. Aujourd'hui, l'adhésion à l'impôt est moindre, et de nombreuses personnes se disent « j'ai la possibilité de réduire mon imposition, je le fais ». Les procédés utilisés étant souvent des dispositifs légaux, on peut améliorer l'équité en raccordant l'impôt au patrimoine détenu.

M. Charles de Courson, rapporteur. Le 27 février dernier, vous avez déclaré : « Il y a, j'estime, autour de 50 000 ménages probablement, si on fait un calcul statistique rapide, qui ont un revenu fiscal de référence modeste par rapport à leur patrimoine financier ». Pour parvenir à cette estimation, vous êtes-vous fondé sur une note de vos services ou sur les travaux que vous évoquiez dans votre propos introductif ?

M. Éric Lombard. C'est la synthèse de l'étude d'impact. Si l'on prend 2 millions d'euros pour seuil au-delà duquel on estime qu'il faut ajuster la somme des impôts par rapport au patrimoine, 133 000 contribuables sont concernés si le montant du patrimoine déclaré en 2016 a été « vieilli », 80 000 le sont si l'on choisit 3 millions d'euros, et 41 000 si le seuil de déclenchement de la CDHP est fixé à 5 millions d'euros. Il reste à déterminer à partir de quel seuil on considère que le patrimoine est élevé et si on le « vieillit ». Le nombre « 50 000 » synthétise cette série de chiffres peu lisibles dont le détail figure dans l'étude d'impact.

M. Charles de Courson, rapporteur. Quand vous mentionnez une contribution « modeste » par rapport au patrimoine financier détenu, cela signifie-t-il que vous avez rapporté le montant de l'impôt sur le revenu et éventuellement celui des taxes foncières au patrimoine estimé, hors biens professionnels ?

M. Éric Lombard. Oui, et c'est pourquoi on a pu utiliser les chiffres de l'ISF 2016, qui excluait les biens professionnels : les données sont homogènes, pour autant que la méthode de vieillissement soit réaliste. Je pense qu'elle l'est, parce que la composition des patrimoines est assez stable dans le temps : c'est, en gros, 20 % d'immobilier, le reste en patrimoine financier.

M. Charles de Courson, rapporteur. Rapportée au patrimoine hors biens professionnels, que représente cette contribution « modeste » : 0,5 %, 1 %, 1,5 % ?

M. Éric Lombard. On considère qu'il y a suroptimisation si le revenu fiscal de référence, montant connu par les équipes de Bercy pour tous les ménages, est inférieur à 0,5 % du patrimoine hors outil de travail.

M. Charles de Courson, rapporteur. Parlant de ces contribuables, vous avez estimé qu'« au lieu de payer des charges sociales sur leur salaire, ils se font rémunérer dans les holdings. Ces mécanismes sont légaux, mais injustes ». La loi de finances pour 2026 comporte une taxe de 20 % sur les holdings patrimoniales avec une assiette limitée à une liste de biens dits « somptuaires ». Pensez-vous que ce dispositif permette une meilleure contribution des hauts patrimoines ? Avez-vous eu des recommandations visant à améliorer ce dispositif ? En particulier, que pensez-vous de l'élargissement de l'assiette de cette taxe à l'ensemble des actifs non professionnels détenus par les holdings patrimoniales, ce qui était d'ailleurs la position de la commission des finances en première lecture du projet de loi de finances ?

M. Éric Lombard. Je ne crois pas au rattrapage de l'équité fiscale par le biais des sociétés, fussent-elles des sociétés holding – que l'on ne sait d'ailleurs pas définir, puisqu'une société holding n'est pas une catégorie juridique. D'ailleurs, on voit que la taxe sur les holdings, à laquelle, je l'ai dit, je n'étais pas favorable mais sur laquelle nous avons travaillé, a beaucoup moins rapporté que prévu. C'est qu'il est beaucoup plus facile pour les sociétés que pour les personnes physiques de faire circuler les fonds, de façon tout à fait légale. De plus, il n'y a pas forcément d'actifs somptuaires logés là : je ne suis pas sûr que beaucoup de gens placent des colliers ou des chevaux de course dans des sociétés. En revanche, il y a soit de l'argent, soit des actifs financiers ou immobiliers, lesquels peuvent parfaitement revenir dans le patrimoine personnel s'ils sont taxés dans la holding, et réciproquement. Je rappelle d'ailleurs que l'immobilier à usage personnel, même s'il est dans une société, doit être déclaré à l'IFI ; mais on sait que, dans ce cadre aussi, certaines présentations permettent d'alléger l'impôt.

M. Charles de Courson, rapporteur. N'aurait-ce pas été une meilleure solution de taxer au taux de 20 %, considérable, uniquement les biens non professionnels logés dans des holdings ?

M. Éric Lombard. Il est compliqué, dans une holding, de distinguer bien professionnel et bien personnel. Aussi est-il plus simple de conserver la catégorie « investissement » : en ce cas, les fonds investis dans une activité économique, soit en titres parce qu'être actionnaire d'une entreprise finance l'économie, soit par l'activité opérationnelle de quelqu'un qui a son activité dans une société doivent, de mon point de vue, être exclus d'impôt sur le patrimoine parce que l'on a plutôt besoin d'attirer des capitaux. Mais il est très difficile de caractériser ce qui, dans une société, est à la lisière du professionnel et du personnel, et cela peut se déplacer

très vite : comment différencier des actifs monétaires d'actifs investis en actions qui, certes, financent l'économie, mais qui auraient un taux de rendement garanti ? Le cadre d'une société offre une grande souplesse qui permet d'adapter le dispositif pour minimiser la charge fiscale en fonction de la loi de finances votée par le Parlement. Si l'on a affaire aux personnes physiques, le sujet est beaucoup plus simple : il suffit de répondre à la question « Est-ce un investissement productif dans une entreprise ? ». On rattrape aussi les holdings de cette manière : si une société détient d'une part des actifs professionnels et des investissements dans des sociétés innovantes, d'autre part des liquidités ou des biens de type familial, on peut très bien taxer ces actifs dans les mains du propriétaire. L'État le fait déjà pour les immeubles, puisqu'un immeuble personnel logé dans une société est taxé.

Si l'on remonte aux personnes physiques, le dispositif est beaucoup plus équitable parce que l'on distingue aisément sociétés et personnes, et cela n'empêche pas de capter des liquidités ou des actifs somptuaires logés dans les sociétés. Si l'on ne taxe que la société, la souplesse est beaucoup plus grande, et c'est sans doute pourquoi la taxe sur les holdings a rapporté beaucoup moins que prévu : les règles étant connues, les gestionnaires de ces sociétés se sont adaptés – et si déplacer un actif permet d'économiser la charge fiscale, on ne peut reprocher au responsable d'une société de le faire, même si c'est regrettable du point de vue de l'intérêt général.

M. le président Jean-Paul Mattei. Alors qu'il était initialement prévu d'instaurer une CDHP, comment en est-on arrivé à une taxe sur les holdings familiales ? Quel était votre avis sur la première mouture de cette taxe par rapport à celle qui a été adoptée ? Même si des aménagements étaient nécessaires, j'étais moi-même très favorable à la version initiale proposée dans le projet de loi de finances. D'autre part, les actionnaires passifs étaient-ils également exclus de la CDHP telle que vous la conceviez ?

M. Éric Lombard. Nous avons d'abord travaillé sur la CDHP, puis nous avons pensé utile de pouvoir proposer une autre solution lors du débat préalable à l'élaboration de projet de loi de finances. Nous recherchions, à l'époque, un accord avec le parti socialiste, ces sujets faisaient partie des négociations et il était utile d'avoir différentes options ; c'est la manière dont les choses se font en de telles périodes. Je n'étais pas favorable, je l'ai dit, à la taxe sur les holdings soutenue par certains partis de la majorité. L'arbitrage n'a pas été rendu quand j'étais ministre : la loi de finances a été déposée par le gouvernement de Sébastien Lecornu, c'est l'actuel Premier ministre qui, dans le cadre de discussions qui se sont poursuivies mais auxquelles je ne prenais plus part, a choisi un projet plutôt qu'un autre, et je ne suis pas en mesure de vous dire le détail de ce qui s'est passé. J'étais plutôt promoteur de la CDHP que favorable au principe de la taxe sur les holdings ; qu'elle ait ou non été améliorée par le Parlement ne modifie pas mon opinion.

Dans la définition des biens professionnels, nous avons proposé – et je continue de le faire – une évolution par rapport à l'ISF, lui-même issu de l'impôt sur les grandes fortunes instauré par François Mitterrand en 1982. La définition de l'outil de travail était assez stricte et même les actionnaires minoritaires d'un groupe familial pouvaient être taxés à l'ISF, ce qui a conduit de nombreux actionnaires minoritaires de grands groupes français à s'expatrier. Certains, parfois bien connus, résident toujours hors de France, ce qui est un problème à tous égards, y compris en termes de recettes fiscales puisqu'ils étaient des contribuables importants. Nous proposons donc d'élargir la définition de l'outil de travail exonéré à l'investissement productif, à condition qu'il s'agisse de PME européennes innovantes, et pour soutenir l'investissement dont nous savons qu'il est insuffisant et pour éviter des effets de bord conduisant des familles à quitter la France, singulièrement les actionnaires de sociétés très

innovantes qui peuvent prendre beaucoup de valeur mais qui sont illiquides et ne distribuent pas de dividendes.

Dans de tels cas, le Pr Zucman propose que quand l'impôt frappe sa société, l'actionnaire n'ayant pas de liquidités apporte ses titres à l'État. Mais outre que ce serait recréer le Gosplan et que je ne suis pas favorable à cette idée, et même si l'Agence des participations de l'État fait un très bon travail, l'État n'a pas à se faire payer en actions d'entreprises innovantes qui se développent.

Nous envisageons donc de protéger ces investissements en les exonérant de cet impôt si le principe en était adopté. C'est extrêmement important parce que nous pouvons encore prendre le train de l'innovation, qui se fait aussi dans notre pays. Pour ne citer que lui, Arthur Mensch, cofondateur et directeur général de Mistral AI, auditionné il y a peu par vos collègues de la commission d'enquête sur les dépendances structurelles et les vulnérabilités systémiques dans le secteur du numérique et les risques pour l'indépendance de la France, a dit des choses importantes dans ce domaine. Nous sommes aussi très en avance en matière d'ordinateur quantique. La France continuera d'innover dans de nombreux secteurs dont il faut protéger les investisseurs, notamment les fondateurs de sociétés qui, s'ils devaient payer un impôt sur des entreprises licornes, peu liquides, se feraient immédiatement coter au Nasdaq et s'installeraient aux États-Unis ou ailleurs. Cela doit être évité.

Mme Estelle Mercier (SOC). Il ressort des nombreuses auditions que nous avons conduites que le nœud du problème, en matière d'injustice fiscale, remonte à la suppression de l'ISF. En 2017, on a à la fois provoqué la perte de nombreuses données et créé une forte opportunité pour les détenteurs de patrimoines élevés d'échapper à l'impôt grâce aux mécanismes d'optimisation fiscale que sont les holdings ou d'autres dispositifs de suroptimisation, légaux certes, mais qui dispensent les ménages dits fortunés de contribuer à l'impôt à hauteur de ce qu'ils devraient dans l'absolu et au regard de la dette de l'État et de la situation financière et budgétaire de la France.

L'idée d'une CDHP a effectivement été évoquée lors des négociations avec le parti socialiste, puisque vous vous étiez engagé à travailler sur une contribution des hauts patrimoines en janvier 2025 pour le budget 2026. Mais nous n'avons jamais vu la couleur de cette contribution, qui a pourtant fait l'objet d'une étude d'impact dont nous serions heureux de connaître les conclusions en termes budgétaires. Quel impact sur les finances publiques pourrait-on en attendre sachant que le dispositif concernerait 133 000 contribuables détenteurs d'un patrimoine supérieur à 2 millions d'euros, un peu moins si on choisit un seuil supérieur ?

L'arbitrage, dont vous nous dites qu'il a été fait par un autre que vous, a consisté à ne pas instaurer la CDHP. Ce choix politique n'est-il pas uniquement dû au fait que la CDHP aurait été un ISF « nouvelle formule », alors que le totem du président Emmanuel Macron est de ne pas recréer un tel impôt dix ans après avoir supprimé l'ISF que nous avons instauré ?

M. Éric Lombard. Les rendements estimés par les équipes de Bercy dans le cadre de l'étude d'impact élaborée lorsque nous préparions la CDHP sont ceux qui suivent. Avec un seuil de 2 millions d'euros de patrimoine, hors outil de travail et investissement productif et au taux de 0,5 %, dû uniquement si les trois grands impôts ne rapportent pas 0,5 % du patrimoine, le rendement est estimé à 2,1 milliards d'euros ; si on y ajoute celui de l'IFI, on reconstitue à peu près ce qu'était le rendement de l'ISF. Avec un seuil de déclenchement de 3 millions d'euros, 80 000 contribuables sont touchés pour un rendement de 1,8 milliard.

Avec un seuil fixé à 5 millions d'euros, 41 000 foyers sont touchés et le rendement attendu est de 1,5 milliard.

Je défends la suppression de l'ISF proposée par le président de la République lors de son élection, précisément parce que cet impôt n'était pas un impôt différentiel – le président Sarkozy l'avait maintenu, mais peut-être n'avait-il pas, à l'époque, la possibilité de le supprimer. Que l'ISF ne soit pas un impôt différentiel, non plus que l'IFI, peut créer des difficultés aux personnes dont les revenus sont fortement taxés ; de ce point de vue, la CDHP, parce qu'elle est différentielle, est un progrès.

Vous dites n'avoir « jamais vu la couleur » de la CDHP ; permettez-moi de réagir avec un peu de vivacité. Vous l'avez compris, je suis en faveur de cette contribution, et le sujet a été débattu au sein du gouvernement, qui l'a proposé – sinon les travaux n'auraient pas été engagés. Une des raisons pour lesquelles cette proposition n'a pas prospéré, et je le déplore, c'est que le parti socialiste n'a pas été très insistant sur ce dispositif que j'ai présenté en grand détail, soulignant qu'il permettait équité fiscale et efficacité économique. Le parti socialiste a préféré, et je le regrette, mettre en avant la suspension de la réforme des retraites. Je parle de la préparation du PLF 2026 en 2025 : avant cela, nous avons eu des réunions de travail dont je peux vous communiquer les dates et les participants si vous le souhaitez et pendant lesquelles nous en avons parlé mais, honnêtement, nous n'avions pas d'étude d'impact et nous n'étions pas prêts.

En revanche, les travaux conduisant à l'étude d'impact qui a été présentée le 29 avril 2025 pour le PLF 2026 étaient sur la table, et vos collègues du parti socialiste ont préféré mettre l'accent sur la suspension de la réforme des retraites. C'était pour le gouvernement un effort politique important et quand l'arbitrage final a été rendu dans les discussions avec le gouvernement de Sébastien Lecornu, la CDHP est tombée entre le mur et le canapé, ou peut-être le gouvernement a-t-il considéré que la suspension de la réforme des retraites valait concession au parti socialiste – et, effectivement votre parti n'a pas censuré le gouvernement. À ce moment vous étiez présente et je ne l'étais plus. Mais je puis vous dire que lorsque j'étais ministre, j'ai poussé cette affaire, sans susciter un grand enthousiasme. D'ailleurs, aujourd'hui encore, je ne trouve pas trace de CDHP dans les propositions du parti socialiste. Si je me souviens bien, le programme présenté prévoit plutôt le retour de l'ISF que cette taxation différentielle. Je reconnais que ce que je continue de proposer n'est pas l'ISF que l'on a connu. Il y a une réelle différence de nature.

Mme Estelle Mercier (SOC). Si ce n'est qu'entre la négociation du budget 2025 et la négociation du budget 2026, la CDHP a disparu, et ce n'était pas de notre fait ; au contraire, nous avons redemandé une imposition sur les hauts patrimoines. Un arbitrage a bien été rendu entre janvier et juillet 2025, alors que vous étiez encore ministre, par lequel la taxe sur les holdings a été préférée à la CDHP.

M. Éric Lombard. Avant l'été, la CDHP figurait dans les discussions préliminaires où l'on traitait de plusieurs sujets, dont la suspension de la réforme des retraites contre laquelle j'étais vent debout et une possibilité de contribution différentielle ou de taxation des holdings. À la rentrée, la CDHP avait disparu des deux côtés. Si j'avais été chargé de poursuivre les négociations, le sujet aurait pu être réouvert à tout moment mais, encore une fois, vos collègues avec qui j'ai été en contact jusqu'au moment où j'ai quitté mes fonctions, mettaient en haut de la pile la suspension de la réforme des retraites. Et je crois avoir entendu dire que lors de la négociation finale à laquelle vous avez participé alors que je n'y étais plus, la CDHP était encore dans les discussions mais qu'elle n'était peut-être pas poussée avec beaucoup d'énergie par le

gouvernement, ni peut-être demandée avec beaucoup d'énergie par vos collègues. Mais c'est pure conjecture.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je dois suspendre votre audition pour nous permettre de participer, dans l'hémicycle, au scrutin sur le projet de loi de programmation militaire. Je vous remercie de votre patience.

L'audition, suspendue à dix-sept heures vingt, est reprise à dix-sept heures quarante-cinq.

M. Charles de Courson, rapporteur. Avez-vous fait procéder à des simulations intégrant les biens professionnels dans l'assiette de la contribution et avez-vous une idée de l'ordre de grandeur du produit d'un tel impôt ?

M. Éric Lombard. Nous n'avons pas demandé de telles simulations aux services ; je n'ai donc aucune idée à ce sujet. D'ailleurs, l'exercice aurait été compliqué : l'ISF excluant l'outil de travail, je ne sais pas sur quelle base ce travail aurait pu être mené.

M. Charles de Courson, rapporteur. Est-il exact que vous avez fait intégrer les assurances vie dans les simulations auxquelles vous avez fait procéder ?

M. Éric Lombard. Nous n'avons demandé aucune exclusion particulière. Je tiens l'assurance vie pour une partie du patrimoine, un investissement personnel. Il n'y a pas eu de débat à ce sujet en ma présence. Contrairement à ce qui vaut au Luxembourg, l'assurance vie française est pas équipée pour loger des investissements dans des sociétés innovantes ou dans des PME non-cotées. Il est vrai que des patrimoines importants peuvent loger de tels actifs dans des assurances vie luxembourgeoises, mais on est là dans un raffinement de détail qui n'était pas l'objet des études que nous conduisions. Je pense donc, sous réserve de confirmation par la DGFIP et la DLF, que les contrats d'assurance vie figuraient dans la base taxable.

M. Charles de Courson, rapporteur. Je me demande à quel produit estimé seraient parvenues des simulations incluant les biens professionnels. En effet, vous avez indiqué que même avec un seuil de déclenchement fixé à 2 millions d'euros de patrimoine, le produit de la CDHP serait de 2,1 milliards d'euros, soit moins que ce que rapporterait le rétablissement de l'ISF en l'état – autre hypothèse possible – qui excluait également l'outil de travail et dont le produit s'établissait à quelque 3,5 milliards à l'époque.

M. Éric Lombard. Nous n'avons pas demandé de simulations incluant l'outil de travail puisque nous ne souhaitons pas qu'il soit compris dans l'assiette de la CDHP. D'autre part, l'ISF comprenait le patrimoine immobilier. Aujourd'hui, nous avons l'IFI. Une comparaison juste demande que l'on ajoute le produit de l'IFI – quelque 2 milliards d'euros – au produit de la contribution différentielle. On retrouve alors le niveau de rendement que procurait l'ISF lors de sa suppression.

M. Charles de Courson, rapporteur. Le seuil était légèrement inférieur, mais on n'est plus à 500 millions près...

M. le président Jean-Paul Mattei. J'indique aux collègues qui nous ont rejoints que les questions du rapporteur portent pour l'instant sur la situation des ménages disposant d'un patrimoine élevé et payant peu ou pas d'impôt sur le revenu. Les questionnements sur ce thème sont bienvenus.

M. Christophe Mongardien (EPR). L'impôt différentiel vise à assurer une imposition minimale égale à 0,5 % du patrimoine, mais il n'est jamais question des impôts que l'on règle à l'étranger, ce qui peut pourtant se produire. C'est mon cas, et cela a pour effet de réduire l'impôt que je paye en France conformément au principe de non double imposition. D'autre part, l'ISF avait un taux progressif ; ce n'est pas le cas de la CDHP, dont le taux était fixé uniformément à 0,5 % quel que soit le montant du patrimoine détenu. Cela explique pour partie, à mon sens, que le rendement estimé de cette contribution soit plus faible que celui de l'ISF en son temps. Pourquoi ne pas envisager la progressivité de l'impôt différentiel ?

M. Éric Lombard. Je reconnais qu'à ma connaissance rien n'était prévu dans le dispositif au sujet de l'impôt payé à l'étranger mais je suis certain que si la proposition avait été présentée à l'Assemblée nationale le texte en aurait été enrichi pour prendre cet aspect en compte. Si nous avions proposé une CDHP à taux unique, c'est d'une part parce que la concurrence fiscale internationale est devenue plus rude et la mobilité des capitaux plus grande, d'autre part parce que l'ISF avait été instauré à une époque où les taux étaient encore assez élevés. Vous objecterez sans doute que depuis quelques mois nous sommes revenus dans un régime de taux élevés, ce que nous regrettons à tous égards, mais ce n'était pas encore le cas lorsque nous avons engagé cette réflexion et nous avons voulu que le taux de taxation soit proportionnel au taux sans risque des obligations assimilables du Trésor (OAT) à 10 ans, même si l'on sait que le rendement du capital peut être bien plus élevé. C'est le choix qui, à l'époque aurait été celui du gouvernement, mais d'autres mécanismes sont possibles, effectivement.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Vous avez donc expliqué dans *Libération*, le 11 janvier 2026, que « des milliers de foyers fortunés avec un revenu fiscal de référence de zéro ne paient aucun impôt sur le revenu ». Cette affirmation a été confirmée par la DGFIP dans des documents ultérieurement transmis aux présidents des deux commissions des finances du Parlement, montrant que 13 000 personnes assujetties à l'IFI ne payaient effectivement aucun impôt sur le revenu. Sur quel document aviez-vous fondé votre estimation de ces « milliers de personnes » ? Si je vous interroge sur ce point, c'est que lorsque, ayant pris connaissance des informations que vous aviez livrées, je me suis rendu à Bercy, on ne m'a donné qu'un tableau recensant une dizaine de cas de très grandes fortunes assorti de l'estimation de leur impôt sur le revenu ainsi que certaines de vos notes écrites dans le cadre de l'élaboration de la contribution mort-née sur les patrimoines. À ce moment, la note traitant des 13 000 personnes assujetties à l'IFI et ne payant pas d'impôt sur le revenu n'existait pas encore. Votre affirmation s'est avérée, mais sur quels éléments l'aviez-vous fondée ?

M. Éric Lombard. Les travaux se sont fondés sur l'étude d'impact dont il a été question précédemment, préparée à partir du mois de mars 2025 par la DLF pour élaborer l'article ou les articles de loi qui auraient pu instituer la CDHP dans le PLF 2026. Les chiffres précis figuraient dans cette étude qui nous a été présentée le 29 avril 2025. Je vous indique les principaux : la cotisation différentielle appliquée à partir de 2 millions d'euros de patrimoine hors outil de travail et investissement productif touchait 133 000 contribuables et rapportait 2,1 milliards d'euros ; si le seuil était fixé à un patrimoine de 3 millions, la contribution différentielle touchait 80 000 contribuables pour 1,8 milliard de rendement, et 41 000 contribuables pour 1,5 milliard de rendement avec un seuil établi à 5 millions de patrimoine. Les services nous ont aussi présenté des cas, anonymes bien sûr parce que le secret fiscal est opposable au ministre s'il ne vous l'est pas, comme il est normal. Nous avons eu des discussions assez ouvertes pour déterminer si le revenu fiscal de référence était bien l'outil de base pertinent. C'est la conclusion à laquelle nous sommes parvenus, mais au cours des discussions nous avons aussi évoqué le fait que des ménages peuvent avoir un impôt sur le revenu nul. C'est d'ailleurs pourquoi le nombre que j'ai avancé – quelques milliers – était à la

fois extrêmement prudent et imprécis. Les travaux du Sénat ont abouti au nombre de 13 350 ; l'ordre de grandeur était donc bien celui-là. Mais le cœur du travail fait par les services portait sur le revenu fiscal de référence sur lequel nous disposions de chiffres précis.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Vous confirmez donc que les premières indications que vous avez données de manière quelque peu empirique étaient fondées sur des documents antérieurs à la note qu'a ensuite fournie la DGFIP où figure le tableau des 13 000 personnes ne payant aucun impôt sur le revenu mais assujetties à l'IFI – et comme on ne dispose pas des revenus mobiliers, peut-être y a-t-il une déperdition. Mais il a été fait état ici même d'un autre nombre : les 56 000 foyers redevables de l'IFI et payant un impôt sur le revenu représentant moins de 10 % de leurs revenus. Ces nouveaux chiffres vous ont-ils surpris ? Quelle a été votre réaction non plus de ministre mais de citoyen ?

M. Éric Lombard. Le citoyen que je suis observe tout cela avec beaucoup d'attention. Je rappelle la chronologie. L'étude d'impact d'avril 2025 décrit l'estimation des rendements en fonction des différents seuils, sur la base du revenu fiscal de référence. À la suite de mes déclarations, qui portaient sur l'impôt sur le revenu, vos collègues du Sénat et vous-même demandez une étude et les sénateurs ont publié un rapport. Leurs questions portaient sur l'IFI et l'impôt sur le revenu. J'ai pensé que ces travaux confirmaient mes estimations qui, encore une fois, étaient des estimations informées, puisque ce sujet avait une importance particulière dans les discussions préparatoires à l'élaboration du projet de loi de finances et que nous y avons beaucoup travaillé.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Alors même que vos affirmations étaient avérées, Amélie de Montchalin déclarait lors des questions au gouvernement, le 14 janvier 2026 : « Il n'est pas vrai de dire que des dizaines de milliers de Français fortunés ne paieraient aucun impôt sur le revenu. Aucun document de Bercy ne montre une telle chose. Si tel était le cas, voilà bien longtemps que cette situation aurait été dénoncée et corrigée ». Qu'en avez-vous pensé ?

M. Éric Lombard. Que mes propos évoquant « quelques milliers de personnes » ne payant pas d'impôt sur le revenu – dont le Sénat a montré que dans de nombreux cas c'était justifié par des allègements d'impôts tout fait légaux – et les propos de la ministre disant que ce n'étaient pas « quelques dizaines de milliers de personnes » étaient complémentaires puisque ces personnes ne sont pas « quelques dizaines de milliers ».

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Chacun ayant compris que l'affirmation pour le moins présomptueuse « Il n'est pas vrai de dire [...] » faisait référence aux propos que vous aviez tenus, je reconnais bien là votre élégance. Sur un autre plan, interrogé par *Libération* sur le point de savoir pourquoi vous n'avez finalement pas proposé la CDHP, vous répondez que vous n'avez pas eu l'accord de l'Élysée et de Matignon pour faire prospérer cette idée. Que pensez-vous de ce refus d'un dispositif important alors que la discussion bat son plein sur la manière de récupérer de l'argent ? Quelle est votre réaction ? N'avez-vous pas envie de partir ?

M. Éric Lombard. La réponse que je vous ai faite était incomplète. Il s'est passé aussi que le projet faisait partie du dialogue constructif que nous avons eu avec le parti socialiste et comme je l'ai dit à votre collègue Estelle Mercier à l'instant, aussi longtemps que j'étais ministre en tout cas, le parti socialiste ne faisait pas de cette question sa priorité, préférant se concentrer sur la suspension de la réforme des retraites, qui lui a été accordée par le gouvernement de Sébastien Lecornu. J'ai effectivement manqué de soutien dans le camp de la majorité mais aussi chez nos partenaires de négociation. Je ne dis pas que, auraient-ils été plus exigeants, la mesure serait passée mais, sans vouloir m'engager pour un gouvernement qui

n'existe plus, je suis convaincu que s'ils avaient proposé la CDHP au lieu de la suspension de la réforme des retraites, le gouvernement de l'époque aurait été très heureux de faire aboutir ce projet, parce que nous y avons travaillé et dans la préparation du projet de loi de finances, avec le président de la République et le Premier ministre, et que c'était un travail constructif. L'arbitrage a finalement été rendu par le gouvernement de Sébastien Lecornu, le projet de CDHP étant resté dans la discussion jusqu'à la nomination de son gouvernement. Je vous réponds sous serment et je puis vous dire qu'il n'y a pas eu de décision formelle de suspension de cette mesure avant que Sébastien Lecornu en décide.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Pour élaborer la CDHP, vous avez pris connaissance du tableau anonymisé dont il a été question. Mais la plupart des données relatives aux patrimoines remontent à 2016, année des dernières déclarations de l'ISF. Indépendamment de la question du rétablissement de cet impôt, ne convient-il pas au moins de prévoir des déclarations permettant d'appuyer d'éventuelles réformes ou d'éventuels nouveaux textes au lieu que l'on soit contraint de revenir à l'année 2016 pour avoir une estimation à ce sujet ?

M. Éric Lombard. Les données de 2016 ont été « vieilles », comme disent les équipes de Bercy. Pour les quelques sujets que j'ai tenté de faire progresser sous mon ministère, j'ai demandé à l'Insee de faire, avec le concours de l'Institut des politiques publiques et de la DGFIP, une étude sur ce point. Elle est en cours. Nous leur avons suggéré d'utiliser l'intelligence artificielle pour scanner les greffes des tribunaux de commerce, ce qui permet de connaître les familles détentrices des entreprises. Comme il y a aussi les comptes, on obtient une estimation en examinant l'actif net, même comptable – c'est, disons, une sous-évaluation générale de la valeur d'un actif net, mais cela donne une référence – ainsi que les données fournies par les banques et les compagnies d'assurance. Ce travail devrait aboutir vers 2028 à une première estimation. Effectivement, on n'avait pas perçu qu'en supprimant l'ISF, on se privait d'un outil statistique important pour conduire les politiques publiques. On devrait donc le mettre en place progressivement à partir de 2028. À titre personnel, je pense qu'il ne faut pas attendre 2028 et que l'un des avantages du rétablissement d'une taxation indexée sur le patrimoine est aussi de disposer d'éléments statistiques utiles à un moment où l'on voit bien une divergence entre le rendement du capital et la rémunération du travail.

M. Nicolas Ray (DR). Vous êtes un peu à l'origine de cette commission d'enquête, votre déclaration, en février dernier, ayant provoqué un grand débat sur les 50 000 foyers détenteurs de patrimoine élevé échappant à l'impôt. Mais, dans les faits, la DGFIP parle plutôt de 13 000 contribuables ; comment expliquez-vous cet écart ? Quel que soit notre positionnement politique, nous sommes tous attachés à l'équité fiscale. Selon vous, doit-elle reposer davantage sur la taxation du revenu ou sur celle du patrimoine ? Pour ma part, je préférerais la taxation du revenu, et il peut ne pas être surprenant que certains détenteurs de patrimoine paient peu ou pas d'impôts sur le revenu, divers types de patrimoine, notamment le patrimoine immobilier, ne générant pas de revenus. Vous dites avoir soutenu la suppression de l'ISF, alors transformé en IFI, mais cette réforme n'avait-elle pas un biais elle aussi, concentrant comme elle la fait la taxation sur des actifs immobiliers non générateurs de revenus ? L'absence d'imposition de certains foyers s'explique certainement par des techniques de suroptimisation. Avez-vous décelé et analysé ces niches ? Les déficits fonciers et les investissements outre-mer sont-ils à l'origine de cette situation ? Depuis quelques années, la contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR) vise à garantir un taux minimal d'imposition ; contribue-t-elle, selon vous, à l'équité fiscale ? Si l'on augmente effectivement la taxation du patrimoine, ne risque-t-on pas d'obliger les détenteurs à vendre pour payer le nouvel impôt ?

M. Éric Lombard. Les nombres 13 000 et 50 000 ne portent pas sur les mêmes données. Les quelque 13 000 foyers fiscaux dont le Sénat a fait état sont les ménages soumis à l'IFI qui ne payent pas d'impôt sur le revenu. J'avais effectivement dit dans *Libération* que quelques milliers de ménages ne payent pas d'impôt sur le revenu alors qu'ils ont un patrimoine important. Les travaux du Sénat ne portant que sur l'IFI, cela signifie que si l'on étudie éventuellement d'autres impôts, on trouvera peut-être d'autres personnes, mais je ne veux pas rouvrir le débat. En tout cas, les 13 000 personnes recensées dans ce cadre étaient celles qui réglaient l'IFI mais aucun impôt sur le revenu.

Le nombre 50 000 doit être rapporté à une autre question qui m'avait été posée sur le revenu fiscal de référence – qui inclut les revenus de dividendes et de plus-values, les revenus immobiliers et les salaires – et à l'impôt payé au titre de ces trois sources de revenus comparé au patrimoine. À ce moment-là, je ne parlais pas d'impôt nul mais de contribution « modeste » proportionnellement aux actifs détenus. C'est l'exemple que j'ai donné tout à l'heure, celui de foyers fiscaux qui disposent d'un patrimoine de 2 millions d'euros et qui payent moins de 10 000 euros d'impôt annuel, impôt sur le revenu, IFI et prélèvement fiscal unique confondus. La plupart du temps, c'est tout à fait légal, mais je considère qu'en de tels cas la contribution n'est pas conforme à la capacité contributive, et de ce fait inéquitable.

On se souvient des très vives batailles qui ont eu lieu lors de l'instauration de l'impôt sur le revenu, au début du XX^e siècle. À l'époque, l'impôt était contestable ; il ne l'est plus. On est dans une nouvelle phase de l'histoire économique où des revenus sont touchés par l'essentiel des personnes sauf, parfois, les plus aisées, qui n'en ont pas besoin : ils organisent leur train de vie, qui peut être très élevé, sans qu'apparaissent ni revenus, ni dividendes, ni plus-values – et cela de manière parfaitement légale. Cela signifie que si l'on recherche l'équité de la contribution des citoyens au fonctionnement de l'État et de la Sécurité sociale, il faut trouver une autre base pour que ces personnes contribuent à hauteur de leurs facultés. C'est ce qui explique l'idée de se raccrocher au patrimoine, et la proposition, que je continue de soutenir, d'un impôt différentiel : il faut considérer que si un ménage paye beaucoup d'IFI ou beaucoup de prélèvement fiscal unique, il contribue au fonctionnement des pouvoirs publics et de la Sécurité sociale. En revanche, s'il ne paye aucun de ces impôts, nous proposons un rattrapage.

La création de l'IFI a en effet créé un biais envers l'immobilier, dont l'avantage est d'être moins mobile que les autres valeurs, même si les détenteurs peuvent être mobiles. Quoi qu'il en soit, je n'ai pas noté d'impact économique notable de cette évolution ; en tout cas, ce n'est pas pour cette raison qu'il y a des problèmes dans le marché de l'immobilier.

Les fonctionnaires de Bercy qui m'ont précédé dans vos murs ayant été très précis à ce sujet, je ne vous parlerai pas des mécanismes de suroptimisation. Quant au risque de cessions pour payer l'impôt... Quand les taux longs s'établissent, comme en ce moment, à 3,9 % et que le capital a un rendement élevé, payer 0,5 % d'un patrimoine ne fait dégager qu'une part extrêmement faible du rendement moyen. De plus, de nombreux économistes considèrent que l'avantage d'un impôt sur le patrimoine est d'inciter ses détenteurs à constituer un patrimoine rapportant un revenu. Pour ce qui est enfin de l'immobilier, quand c'est le lieu où l'on habite et qu'il a une grande valeur c'est que l'on a sans doute quelques revenus, ne serait-ce que pour l'entretenir, et si l'on a un patrimoine immobilier de rendement, logiquement il rapporte et permet de payer l'impôt.

J'appréhende bien les risques, dont certains m'ont entretenu quand la CDHP était dans le débat puisque nous avons dialogué avec l'ensemble des représentants des entreprises et avec des avocats pour caler ce dispositif. Il nous semble qu'avec un taux fixé à 0,5 % on n'a pas un

grave problème d'illiquidité ; on en a même beaucoup moins que lorsque l'ISF existait parce que la CDHP est un impôt différentiel alors que l'ISF, impôt absolu, devait être réglé quoi qu'il arrive, alors même qu'il était parfois dû au titre de participations dans des entreprises qui ne distribuaient pas de dividendes, ce qui posait de vrais problèmes, même s'il a parfois été plafonné au long d'un parcours sinueux que vous connaissez bien.

M. Charles de Courson, rapporteur. Que pensez-vous de la version de la CDHP défendue par l'économiste Gabriel Zucman incluant dans l'assiette les patrimoines professionnels et fixée au taux de 2 % ? Avez-vous saisi le Conseil d'État des problèmes constitutionnels susceptibles d'être posés par un tel impôt ? A-t-il rendu un avis ?

M. Éric Lombard. Comme vous l'imaginez, nous ne saisissons pas le Conseil d'État de textes que nous ne voulons pas voir adopter, mais Laurent Martel, le directeur de la législation fiscale, a fait devant vous une démonstration brillante et convaincante de l'inconstitutionnalité du dispositif. Je ne le paraphraserai ni ne résumerai sa pensée mais la jurisprudence du Conseil constitutionnel est effectivement assez solide.

La proposition de Gabriel Zucman doit être prise au sérieux, non seulement en raison des qualités d'économiste de son auteur mais parce que dans un monde où cet impôt sera appliqué dans tous les pays développés, son propos, convaincant donne à croire qu'il aurait un impact économique positif et contribuerait probablement puissamment au rééquilibrage de nos comptes publics qui en ont bien besoin. Mais les deux raisons principales pour lesquelles je ne suis pas favorable à cet impôt différentiel mais qui inclut l'outil de travail sont qu'il n'est pas constitutionnel et que même si nous pouvions l'appliquer en France, à ce taux de 2 % il aurait de très fortes conséquences sur la localisation des patrimoines. Est également inconstitutionnel, à mon avis, le fait que cet impôt s'applique au-delà de 100 millions d'euros de patrimoine, touchant ainsi un nombre limité de familles. Cela me semble poser un problème d'équité devant la loi et, surtout, cela contraindrait les détenteurs de ces patrimoines importants, soit qu'ils doivent payer cet impôt soit qu'ils doivent payer le prélèvement fiscal unique qui, du fait de l'instauration de la CDHR, est désormais de 37,2 % au moins, à prélever un dividende de 3 ou 4 % par an. Or, beaucoup d'entreprises, notamment les entreprises familiales industrielles, distribuent peu de dividendes, parce qu'elles investissent. Il serait dommage de les priver d'investissements pour payer un impôt.

Gabriel Zucman propose qu'en ce cas les détenteurs de patrimoine vendent leurs titres. Mais si vous vendez 2 % du capital chaque année, vous en avez vendu 20 % au bout de dix ans et alors l'État – excellent gestionnaire, nous le savons, mais enfin ... – les récupère et si ce n'est pas lui, ce seront des fonds d'investissement. Comme nous n'avons pas de fonds de pension et peu d'investisseurs, ce seront probablement des fonds anglo-saxons, ce qui n'est pas très bon pour l'indépendance nationale.

Enfin, les simulations montrent que la moitié du produit attendu de la taxe proposée par Gabriel Zucman serait payée par trois familles. Je suis certain de leur patriotisme et de leur attachement à la France, mais quand on doit faire des chèques de quelques milliards d'euros et que cette somme s'annihile si l'on franchit les Alpes, le Quiévrain ou la Manche, je crains un peu de déperdition au passage. Mon ami Philippe Aghion le dit : il y a l'économie politique et l'économie pigouvienne, et dans l'économie politique il faut prendre en compte le comportement des acteurs.

M. Charles de Courson, rapporteur. Lorsque vous étiez ministre, une CDHR a été adoptée dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2025. La possibilité observée chez les

contribuables les plus aisés d'optimiser le versement de leurs dividendes a eu pour effet que le produit de cette contribution soit de 400 millions d'euros pour 2025 – en réalité, 365 millions d'acomptes – au lieu du 1,9 milliard prévu. Eu égard à son très faible rendement, cet outil vous semble-t-il pertinent pour renforcer la contribution des ménages les plus aisés ? Que pensez-vous de sa prorogation, adoptée dans la loi de finances initiale pour 2026 jusqu'au retour à un déficit public inférieur à 3 %, à la suite d'un amendement de notre collègue Jean-Paul Mattei ?

M. Éric Lombard. Les taux de prélèvements en France sont redevenus assez élevés : 37,2 % ou plus sur les dividendes et les plus-values, une tranche supérieure de l'impôt sur le revenu de quelque 49 % contribution exceptionnelle sur les hauts revenus incluse, la CDHR, l'IFI à 1,5 % qui n'est pas un impôt différentiel... Si l'on ajoute à cela le niveau de cotisation sur les salaires, on observe des taux de contribution assez élevés. La CDHR provoque donc un faible enthousiasme chez moi, d'autant que si elle est dite avoir une durée fixe, même de plusieurs années, le risque est réel – on l'a d'ailleurs constaté dans le rendement de cet impôt – de report de la distribution de dividendes ou du versement de salaires. On l'a vu lors du quinquennat de François Hollande, quand les dividendes ont été imposés comme les revenus : pendant cinq ans, le rendement de cet impôt a diminué, parce que les détenteurs de patrimoine peuvent attendre cinq ans, en se faisant le cas échéant soutenir par les banques, avant de dégager une plus-value ou de toucher un dividende. Ces reports possibles feront que le rendement de la taxe ne sera pas bon, et il y aura des effets de bord. Aussi, je ne suis pas très enthousiaste, même si le signal politique de solidarité de ceux qui ont les revenus les plus élevés a une valeur réelle. C'est la raison pour laquelle le gouvernement de Michel Barnier avait instauré la CDHR, mais je pense que cette contribution a plus d'effets négatifs que d'effets positifs.

M. Charles de Courson, rapporteur. Mais vous étiez ministre à l'époque.

M. Éric Lombard. Je n'étais pas ministre quand la contribution a été instaurée ; elle figurait dans le projet de loi de finances censuré et, dans la masse des sujets que nous avons à traiter, nous avons pensé préférable de ne pas y toucher, d'autant que notre aisance budgétaire n'était pas considérable.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous avez donc maintenu ce que vous considérez comme une erreur. En janvier 2025, vous dénonciez, avec Mme de Montchalin « la suroptimisation fiscale » des ménages les plus aisés. À quels dispositifs faisiez-vous allusion ? Auriez-vous pu ou voulu restreindre des dépenses fiscales bénéficiant aux ménages les plus aisés ? Quelles étaient vos pistes pour remédier à cette situation, au-delà de la CDHP que vous appeliez de vos vœux ?

M. Éric Lombard. Je l'ai dit en introduction, les mécanismes ont été bien cernés par de meilleurs connaisseurs que je ne le suis, les directeurs de Bercy. Fondamentalement, les personnes ayant des patrimoines importants utilisent beaucoup des sociétés qui initialement géraient uniquement l'exploitation et qui au fil du temps sont devenues des sociétés dans lesquelles des biens personnels ont été logés. Le rapport de la Cour des comptes sur le dispositif Dutreil le montre bien et de façon assez surprenante, puisqu'on trouve jusqu'à 50 % de biens non professionnels dans ces sociétés, qui parfois portent des actifs immobiliers ou de loisir mais qui sont loués de temps à autre, ce qui permet à leurs propriétaires de bénéficier de dispositions fiscales favorables. D'autre part, certains revenus qui, auparavant, étaient perçus en tant que salaires ou d'autres formes de revenus directs sont désormais logés dans des sociétés soit de façon abusive – en ces cas, il y a redressement –, soit légalement. Ces nouveaux comportements,

parfois légaux, conduisent à ce que le taux de prélèvement soit dégressif pour les hauts revenus, comme l'a démontré l'Institut des politiques publiques.

Quelles réponses apporter à ces comportements ? Les contrôles fiscaux sont assez fréquents, et les directeurs de Bercy ont montré que leur taux de rendement est assez élevé même si ce n'est pas satisfaisant, à la fois parce que ces contrôles coûtent cher et parce que l'on n'est jamais complètement exhaustif. Aussi, puisque l'on peut optimiser les revenus en les logeant à tel ou tel endroit, la bonne réponse est précisément le mécanisme de rattrapage que permet la CDHP. Si je n'ai pas évoqué les dispositifs légaux de réduction d'impôts, c'est qu'ils ont été décidés par le Parlement dans sa sagesse et qu'ils ont une fonction ; aussi n'est-ce pas forcément de la suroptimisation pour moi. Mais un rattrapage par une contribution différentielle sur le patrimoine permet de veiller à ce que l'équité soit rétablie.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans son rapport public intitulé *La lutte contre la fraude fiscale* publié en 2025, la Cour des comptes fait état de plusieurs limites à cette lutte en France, notamment en raison de données insuffisantes sur le patrimoine réel des ménages, et aussi de la faible sévérité des redressements. Avez-vous fait ces constats lorsque vous étiez ministre ? Quelles réformes avez-vous engagées ou envisagé d'engager en matière de lutte contre la fraude ?

M. Éric Lombard. Je ne partage pas cet avis. Les équipes engagées dans la lutte contre la fraude sont extrêmement motivées et installent de plus en plus d'outils d'intelligence artificielle et de recherche ; d'ailleurs, le rendement s'améliore chaque année. Les équipes nous rendaient compte, surtout sous la responsabilité directe de ma collègue Amélie de Montchalin, mais nous en parlions ensemble et avec les services, et je ne vois aucune mollesse. Les contrôles fiscaux rapportent ce qu'ils rapportent parce que l'on mobilise les effectifs disponibles ou qui sont alloués au ministère des finances en fonction de ses demandes budgétaires, et Bercy essaye toujours d'être exemplaire, vous l'avez constaté dans vos fonctions de rapporteur général. Je fais l'aveu devant vous que nous avons prévu un renforcement des équipes de contrôle et des équipes des douanes mais que, par solidarité avec l'ensemble du gouvernement, nous n'avons pas pu recevoir tous les effectifs demandés, parce que l'État est sous forte contrainte budgétaire.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ce n'est pas moi mais la Cour des comptes qui a dit cela.

M. Éric Lombard. Eh bien, par exception, je ne suis pas d'accord avec la Cour des comptes.

M. le président Jean-Paul Mattei. Vous semblez beaucoup moins critique de la CDHP que de la CHDR, qui sont pourtant deux contributions différentielles. Sur un autre plan, vous étiez ministre de l'économie après la censure du PLFSS du gouvernement Barnier. Avez-vous mesuré les conséquences de la limitation de certaines mesures dans le temps, les contournements induits, l'effet d'aubaine de la non-rétroactivité de certaines mesures ou de « non-aubaine » au contraire qu'a représenté pour le budget de la France l'adoption du budget pour 2025 cette même année et non en 2024, en raison de la censure ?

M. Éric Lombard. Le décalage dans le temps que vous avez mentionné a beaucoup compliqué le fonctionnement de la CDHR, obligeant, compte tenu de la non-rétroactivité, les contribuables à faire des exercices, puis Bercy à faire les vérifications nécessaires. Sur le fond, la CDHR consiste essentiellement en une augmentation du prélèvement fiscal unique. Comme j'estimais bon pour la compétitivité de notre pays que ce prélèvement ait été fixé à 30 %, c'était

pour moi une première bonne raison de ne pas créer la CDHR. D'autre part, la tranche marginale d'impôt sur le revenu s'établissant à 49 % pour les personnes ayant un revenu élevé, elles sont normalement imposées à plus de 20 % et cette contribution différentielle a un faible rendement parce qu'elle porte sur des revenus qui peuvent être étalés dans le temps. L'optimisation du patrimoine étant malaisée, la CDHP présente en revanche l'avantage d'une assise beaucoup plus stable. Outre qu'elle fait gagner en visibilité, la CDHP garantit l'équité de la contribution puisque, sauf pour les personnes dont le train de vie est très important, dépenses et patrimoine n'étant pas forcément proportionnés, le besoin de revenus est moindre et la fiscalisation l'est donc aussi. C'est cette injustice que rattrape l'accrochage d'un impôt au patrimoine.

M. Christophe Mongardien (EPR). Pour simuler l'impact de la CDHP envisagée, les chiffres de 2016 ont donc été « vieillis ». Comment, alors, avez-vous tenu compte des nouveaux entrants ? D'autre part, ayant eu la curiosité de calculer ce qu'il adviendrait dans mon cas, pour me rendre compte que ma contribution serait plus proche de 2 % que de 0,5 % de mon patrimoine. Suis-je un mauvais optimiseur fiscal ou le taux de 0,5 % est-il trop faible ?

M. Éric Lombard. Dans mon souvenir, les nouveaux entrants n'ont pas été pris en compte parce que les sortants – personnes décédées ou personnes ayant donné leurs biens par exemple –, ne l'ont pas été non plus, mais je ne me rappelle pas la chose en détail. Peut-être Amélie de Montchalin le sait-elle.

S'agissant du taux de contribution, certaines situations peuvent en effet donner lieu à des cas particuliers ; la veuve de l'île de Ré a souvent été mentionnée dans ce contexte et il faudra d'ailleurs veiller à protéger ces personnes. Mais quand on a un salaire, une société qui verse un dividende et un peu d'immobilier sur lequel on paye l'IFI à un niveau assez élevé, on parvient logiquement à un taux d'imposition supérieur à 0,5 %. Nous ne souhaitons pas faire fuir les investisseurs ni que les personnes détenant un patrimoine se sentent brimées, mais quand on possède un patrimoine de 2 millions d'euros, ce qui est inaccessible pour l'immense majorité des Français, et qu'il est question de payer 10 000 euros d'impôts par an, je pense, oui, qu'une contribution différentielle fixée à 0,5 % est le minimum.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je vous remercie pour ces réponses instructives.

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

Membres présents ou excusés

Présents. – M. Jean-Paul Mattei, M. Charles de Courson, M. Éric Coquerel, Mme Claire Lejeune, Mme Estelle Mercier, M. Christophe Mongardien, M. Nicolas Ray.

Assistaient également à la réunion. – M. Michel Castellani.