

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 Mme Amélie DE MONTCHALIN, ancienne ministre de l'action et des comptes publics 2
- Présences en réunion..... 23

Mardi

19 mai 2026

Séance de 18 heures

Compte rendu n° 030

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

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



La séance est ouverte à dix-huit heures quarante.

La commission auditionne Mme Amélie de Montchalin, ancienne ministre de l'action et des comptes publics

M. le président Jean-Paul Mattei. Madame de Montchalin, nous vous entendons non pas comme première présidente de la Cour des comptes, mais au titre des fonctions de ministre de l'action et des comptes publics que vous avez occupées de décembre 2024 à février 2026.

Jusqu'ici, nos auditions nous ont permis de constater l'absence de données exhaustives pour apprécier précisément la composition de la richesse et les comportements fiscaux des plus hauts revenus et des plus hauts patrimoines. En revanche, elles ont montré que le recours à des sociétés intermédiaires ou à certains dispositifs bénéficiant d'une fiscalité très avantageuse permettait d'atténuer fortement l'imposition des contribuables les plus aisés. Si ces dispositifs sont légaux, les cumuler peut aboutir à une forme de régressivité de notre système fiscal qui doit nous interroger.

Cette matière étant à la fois très politique et très technique, nous avons souhaité connaître votre avis, ainsi que celui d'autres anciens ministres des finances, sur ces premiers constats et sur certaines pistes de réformes actuellement en débat.

Le rapporteur abordera successivement trois thèmes : la situation des ménages disposant d'un haut patrimoine et payant peu ou pas d'impôt, les réformes fiscales, et la lutte contre l'évasion et la fraude fiscale. Certaines de vos réponses nécessiteront sans doute des compléments écrits.

Par ailleurs, je rappelle 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 le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(Mme Amélie de Montchalin prête serment.)

Mme Amélie de Montchalin, ancienne ministre de l'action et des comptes publics. Ainsi que vous l'avez indiqué, vos travaux portent sur un thème à la fois très politique et très technique. Y consacrer une partie de mon temps durant les quinze mois que j'ai passés à Bercy a été à la fois un privilège, une chance et un effort.

Je commencerai par rappeler un constat que, manifestement, nous partageons : le débat collectif sur la fiscalité des hauts patrimoines a fini par devenir incompréhensible. Des chiffres se croisent, des concepts se mélangent et des périmètres se confondent. À la fin, tout le monde a l'impression qu'il a raison, mais personne ne parle de la même chose et le débat tourne en rond. Ce faisant, il s'use et il use la confiance collective. Aussi me semble-t-il essentiel, à côté des opinions et même des propositions, d'établir un point de départ factuel et commun.

Vous l'avez dit, nous manquons d'une photographie lisible, exploitable, mise à jour régulièrement, à partir de laquelle les ministres successifs, les parlementaires, les économistes et les administrations pourraient confronter leurs analyses et conduire des études d'impact raffinées, sur des bases stables, à même de guider une action – l'action étant le mot-clé.

Depuis la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), la déclaration patrimoniale annuelle a disparu pour la partie financière du patrimoine, c'est-à-dire la partie du patrimoine mobilier. Nous y avons sans aucun doute gagné en simplicité fiscale pour les contribuables, mais nous y avons perdu en visibilité statistique. C'est la raison pour laquelle la direction générale des finances publiques (DGFIP), la direction du Trésor, l'Insee et l'Institut des politiques publiques (IPP) vous ont tous indiqué qu'ils travaillent à partir de données partielles, donc avec une forme d'approximation statistique, ou encore à partir de cas types dont ils ne savent pas combien de ménages ils représentent – même s'ils travaillent avec beaucoup d'énergie, de sens et de rigueur.

Disposer de cette photographie est un chantier prioritaire. Votre commission y contribue, par ses travaux et par ses auditions. Il me semble précieux que les parlementaires de tous bords aient cette photographie avant d'exprimer des propositions ou de défendre des réformes.

C'est aussi pour cela que mon action ministérielle, aux côtés de l'administration fiscale, que je remercie, a été guidée par un souci unique, qui n'est pas idéologique : avant de créer de nouveaux impôts, il faut faire fonctionner correctement ceux qui existent. En effet, la fraude ou l'optimisation excessive ne sont pas seulement une question de recettes, mais des pratiques qui nuisent profondément au contrat de confiance collective qui fait le consentement à l'impôt de tous les contribuables.

Pour atteindre cet objectif, il nous faut partir d'une meilleure compréhension commune des mécanismes, de leur sophistication et de leur déploiement, mais aussi de la finesse des actions à engager pour les limiter.

Quinze mois à Bercy, c'était court. Mais ils ont suffi à inscrire trois articles structurants dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2026. Pour la première fois, nous avons pu avoir un débat sur la taxation des holdings patrimoniales, qui a donné lieu à l'article 7 de la loi de finances initiale. Ensuite, après un débat qui perdurait depuis des années, nous avons pu resserrer et clarifier le pacte Dutreil, en distinguant les enjeux personnels des enjeux professionnels. Enfin, nous avons durci le mécanisme fiscal de l'apport-cession du fameux article 150-0 B *ter* du code général des impôts, qui avait donné lieu à un certain nombre de dérives.

Je n'aurai pas la prétention d'affirmer que ces dispositifs réformés règlent tout. Mais ils témoignent de la volonté de taxer de façon effective les revenus non distribués qui ont *in fine* un usage personnel, et d'empêcher que la fiscalité des entreprises soit dévoyée pour minorer une imposition personnelle au titre de dépenses personnelles.

Je suis devant vous pour rendre des comptes – c'est le principe d'une commission d'enquête – sur ce que j'ai su, sur ce que j'ai fait, sur ce que je n'ai pas eu le temps d'accomplir et sur ce qu'il reste à faire.

Je voudrais faire quatre remarques liminaires, pour expliquer la colonne vertébrale du travail que j'ai mené et ainsi contribuer à vos travaux.

D'abord, si nous voulons disposer d'une photographie commune, nous devons clairement poser dans le débat que le patrimoine et le revenu sont deux éléments différents. L'un est un stock, l'autre est un flux. L'erreur la plus commune consiste à croire que la détention

d'un patrimoine implique mécaniquement la perception d'un revenu liquide, calculable ou normé.

Un patrimoine se constitue par l'accumulation de flux antérieurs – revenus du travail, revenus du capital, dividendes, transmissions ou successions –, lesquels ont, en règle générale, déjà été fiscalisés. Une fois que le patrimoine est constitué, il ne génère pas de revenu liquide en continu. Un patrimoine immobilier d'usage, par exemple une résidence principale, peut avoir une valeur vénale significative sans pour autant générer de revenu, sauf à le vendre et à constater une plus-value – ce qui fait deux conditions de matérialisation d'un revenu. C'est également vrai pour les parts d'une société non cotée, dont la valorisation peut être très élevée sans que leur détenteur puisse les céder du jour au lendemain ni en tirer mécaniquement des revenus distribués.

Bref un patrimoine élevé ne se traduit pas automatiquement par des revenus liquides élevés. Tel est le point de départ de notre discussion.

Ensuite, le mot « revenu » recouvre trois réalités différentes, qu'il faut savoir bien distinguer si l'on veut éviter de parler dans le vide et de créer de la confusion.

La première catégorie est celle des revenus distribués, qui sortent de la poche d'un contribuable – entreprise ou particulier – pour entrer dans le compte bancaire d'un autre contribuable – entreprise ou particulier. Ce sont les salaires, les dividendes et les plus-values, qui sont, dans la très grande majorité des cas, soumis à l'impôt sur le revenu. C'est l'objet le plus simple. Ces salaires de cadres ou de fonctionnaires par exemple, ou encore ces revenus de l'épargne, sont d'ailleurs préremplis dans la déclaration des revenus prélevés à la source.

La deuxième catégorie est celle des revenus constatés mais non distribués. Il s'agit du bénéfice d'une société, qui peut être réinvesti, épargné ou conservé en trésorerie. La question fiscale n'est alors plus celle de son existence, mais de son usage : ce revenu non distribué est-il mobilisé pour de l'investissement productif ou est-il logé dans une structure patrimoniale pour échapper à un impôt personnel ?

La troisième catégorie, largement évoquée dans les débats autour de la taxe dite Zucman, concerne les revenus latents. Ce concept consiste à considérer que la valorisation potentielle d'un patrimoine qui viendrait à varier constituerait une forme de revenu si l'on venait à matérialiser la plus-value. Or ce revenu latent est très volatil : une partie des plus-values n'est jamais réalisée et il peut y avoir de très grandes moins-values. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle notre Constitution rend très difficile, si ce n'est impossible, son imposition.

Cette typologie est difficile à appréhender. Il nous a fallu du temps, avec mes équipes, pour essayer de catégoriser les revenus. C'est pourtant indispensable pour parler des mêmes choses dans le débat sur le décalage entre l'imposition des hauts patrimoines et celle du revenu.

Ma troisième remarque porte sur la distinction entre ce qui relève du patrimoine personnel et ce qui relève du patrimoine professionnel. Tout le code fiscal est construit autour de cette frontière. La fiscalité des entreprises soutient l'investissement, l'embauche et la prise de risque économique, tandis que la fiscalité personnelle vise l'enrichissement individuel et assure une répartition des richesses entre individus. En d'autres termes, il n'y a pas de concept d'équité fiscale entre entreprises, alors qu'il s'applique entre particuliers. De la même façon, il n'existe pas de taux progressif pour l'impôt des entreprises, exception faite de l'impôt réduit pour les PME jusqu'à un certain seuil, qui est une forme de progressivité limitée.

Une part significative du débat actuel tient à la porosité de la frontière entre ces deux fiscalités, voire à son illisibilité. Ainsi, certains contribuables ont la possibilité de minorer leur imposition en logeant des actifs et des charges personnels dans une structure professionnelle, en tout cas à laquelle s'applique une fiscalité d'entreprise. En l'occurrence, mon action ministérielle a consisté à clarifier cette frontière, pour que la fiscalité des entreprises bénéficie aux actifs réellement professionnels et que la fiscalité personnelle s'applique aux usages réellement personnels. C'est le sens des trois modifications substantielles qui sont intervenues dans le cadre de la loi de finances initiale de 2026.

Quatrième et dernière remarque, qui conditionne tout le reste : nous devons prendre en compte la réalité de notre marge de manœuvre, en constatant trois contraintes.

La première, qui est constitutionnelle, est que l'impôt ne peut pas être confiscatoire. C'est ce qui rend délicate l'idée de l'imposition de revenus latents. S'y ajoutent les limitations juridiques apportées par la directive mère-fille.

La deuxième contrainte est économique. Le patrimoine étant par définition mobile, à l'exception du patrimoine immobilier, ses détenteurs sont incités à aller chercher une forme d'optimisation.

La troisième contrainte est la dimension européenne et internationale du cadre du jeu. Du fait de la mobilité du patrimoine non immobilier, les capitaux circulent librement au sein du marché unique et au-delà. Dès lors, se fixer un objectif que les autres pays n'appliqueraient pas serait assez contre-productif. C'est la raison pour laquelle, lorsque j'étais ambassadrice de la France à l'OCDE, j'ai défendu plusieurs propositions fiscales devant cette organisation et devant le G20, en particulier l'instauration d'un pilier 3 dans la négociation internationale, après le pilier 1, qui porte sur les établissements dits non stables, notamment dans le secteur du numérique, et le pilier 2, qui concerne l'imposition minimale des multinationales.

Avec le Brésil, l'Allemagne et l'Espagne, la France avait donc proposé l'établissement d'un pilier 3 qui aurait permis d'entrer dans le champ de la fiscalité des individus, en particulier les plus fortunés, détenteurs des plus hauts patrimoines au niveau mondial. De fait, ces ménages sont très mobiles et positionnent leur patrimoine individuel selon la fiscalité des différents pays. J'ai également défendu cette action collective au niveau européen quand j'étais à Bercy, en lançant plusieurs chantiers avec la direction générale de la fiscalité et de l'union douanière (DG Taxud) de la Commission. Il s'agissait notamment de réfléchir à une fiscalité à terme harmonisée, en commençant par l'établissement d'une comparabilité des assiettes au niveau européen, ce qui est très difficile.

Je me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions, avec la transparence que cette commission est en droit d'attendre. Je le ferai en distinguant systématiquement, comme je m'y suis astreinte pendant quinze mois, ce que j'ai su, ce que j'ai fait, mais aussi ce que je n'ai pas eu le temps d'accomplir.

M. Charles de Courson, rapporteur. En janvier, votre collègue M. Lombard révélait que « parmi les personnes les plus fortunées, des milliers ont un revenu fiscal de référence de zéro » et ne paient donc aucun impôt sur le revenu. Par la suite, vous avez affirmé devant l'Assemblée nationale : « 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 ». Or, en février, une note de la DGFIP faisait état de 13 335 redevables de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) affichant un revenu fiscal de référence nul ou très faible.

Ignoriez-vous l'existence de cette note au moment où vous avez prononcé ces mots ? Avez-vous demandé des notes ou des documents à votre administration à la suite des déclarations de M. Lombard ? Le cas échéant, lesquels ?

Mme Amélie de Montchalin. L'épisode en question illustre ce que je disais en introduction : la question est très technique. Plusieurs concepts se mêlent, comme le revenu fiscal de référence et l'imposition sur le revenu. Le travail que vous menez vise à dépasser le brandissement de tableaux ou l'agitation de chiffrages dont chacun conteste ensuite la méthode. Tant que les mots ne renvoient pas aux mêmes réalités, le débat se referme sur lui-même, puisque l'on s'oppose en croyant parler de la même chose alors que l'on désigne des objets différents. Et pendant ce temps, le problème de la suroptimisation perdure.

Je répondrai à votre question, mais j'observe qu'elle en soulève une autre, plus politique : voulons-nous continuer à nous invectiver sur ce sujet, complexe et technique, dans le cadre de questions au gouvernement de deux minutes, ou voulons-nous nous donner les moyens de véritablement traiter la suroptimisation, ce qui requiert un débat technique ? Pour y répondre, il convient que nous disposions de données et de concepts partagés.

Le 14 janvier, je répondais à une question au gouvernement. Cette réponse mérite d'être précisée, à la lumière des éléments qui ont été transmis ensuite à la commission des finances du Sénat. Je tiens à le faire devant vous, puisque nous sommes dans des temps complexes. Il est utile que les choses soient claires.

Je n'ai pas demandé les documents qui ont été produits pour la commission des finances du Sénat avant qu'ils ne soient explicitement requis par le président Raynal et par le rapporteur général Husson – non par négligence, mais parce qu'ils ne me semblent pas répondre à la bonne question. À mes yeux, je l'ai dit, la question principale posée par la suroptimisation est celle des revenus non distribués qui restent logés dans des holdings. Or la liste produite porte sur une année isolée, sur un patrimoine essentiellement immobilier, qui inclut la résidence principale, et sur un revenu fiscal de référence qui peut être réduit pour des raisons parfaitement légales. Les échanges qui ont suivi sa production le montrent, d'ailleurs : quatre ou cinq ménages dans le Cantal, dans la Meuse, en Ariège ou en Dordogne ne correspondent pas au cœur du débat, à savoir les holdings.

Le 14 janvier, quand je réponds à la question au gouvernement, j'ai deux éléments en ma connaissance. Le premier est une étude conduite à la fin de la période d'application de l'ISF, en 2017, qui donne le revenu fiscal de référence des dix premiers payeurs de l'ISF de l'époque. Elle montre des situations très hétérogènes, certains ménages ayant un revenu fiscal de référence très faible, d'autres étant non-résidents, d'autres encore ayant un revenu fiscal de référence très élevé. L'on ne peut donc pas tirer de conclusion systémique de ce tableau, dont les données datent de plus de dix ans.

Le deuxième élément dont j'ai connaissance, ce sont les travaux préparatoires à la taxe sur les holdings patrimoniales. Ceux-ci montrent que, sur environ 50 000 holdings détenant plus de 5 millions d'euros d'actifs, environ 10 000 auraient été éligibles à la taxe que nous proposons. Or, à ce moment-là, aucun travail mené par les administrations – à partir de données partielles – n'indique que les propriétaires des 10 000 holdings concernées se trouveraient dans la situation de ne pas payer d'impôt sur le revenu. Cette information n'existe pas.

Il me semble que l'objectif n'est pas d'identifier des couples de retraités qui, une année donnée, bénéficient de mécanismes légaux – que la DGFIP a précisés depuis – qui leur évitent

de payer d'impôt sur le revenu alors qu'ils ont des revenus fiscaux de référence élevés. Comme vous l'avez vu dans les tableaux et lors de l'audition de la directrice générale de la DGFIP, Amélie Verdier, la moitié des 13 000 ménages concernés ont des revenus fiscaux de référence de 80 000 euros, et bénéficient de réductions et de crédits d'impôt.

Si l'on voulait établir une liste valable, que je n'ai pas demandée dans la mesure où l'on n'a pas la possibilité aujourd'hui de la créer, il conviendrait de croiser les bénéficiaires effectifs des holdings et leur imposition personnelle. En l'occurrence, ces données n'existent pas. Je crois qu'Éric Lombard vous a indiqué que nous avons demandé à l'Insee, à la DGFIP et à l'IPP de créer cette base de données, pour en tirer des conclusions factuelles et chiffrées. C'est un travail fastidieux, puisque les bases de données n'existent pas.

Parmi les ménages qui ont un patrimoine immobilier important et ne payent pas d'impôt sur le revenu, un cas par exemple ne correspond pas au débat qui se fait autour de la taxe Zucman : c'est celui des ménages ayant un revenu immobilier élevé, généré par le mécanisme de la location meublée non professionnelle. Dans ce cadre, vous pouvez déduire jusqu'à 40 % des loyers perçus de votre investissement. Ainsi, si vous disposez de 10 millions d'euros de patrimoine immobilier que vous louez, vous pouvez effacer jusqu'à 40 000 euros de revenus locatifs par an. Vous pouvez donc avoir un petit revenu de référence – votre retraite, par exemple – avoir un patrimoine immobilier très important, figurer sur la liste qui a été fournie et, pour autant, ne pas correspondre du tout aux cas de suroptimisation qui constituent à mes yeux le cœur du débat.

Depuis le début de l'année 2025, j'ai indiqué de manière répétée, à de très nombreuses occasions, que la suroptimisation liée aux revenus non distribués des holdings et leur thésaurisation étaient un problème auquel je voulais m'attaquer. Mais, je le dis très clairement, il n'y a jamais eu – je crois qu'il n'y en a toujours pas, au ministère – une quelconque liste qui donnerait le nom des personnes qui seraient dans cette situation. Et pour cause, nous ne les connaissons pas. Nous avons des cas types, que les administrations peuvent détecter lors de certains contrôles fiscaux. Mais le croisement qui a été effectué et les explications complémentaires qui ont suivi ont montré que le résultat obtenu était décalé par rapport au débat qui nous a occupés assez longtemps en 2025 et au début de l'année 2026.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous ne répondez pas à ma question. Avez-vous eu entre vos mains cette note de la DGFIP, datée du 30 janvier ? C'est oui ou c'est non.

Mme Amélie de Montchalin. Je ne l'avais pas le 14 janvier. Elle a été produite à la demande du président Raynal et du rapporteur général Husson lors de leur visite sur pièces et sur place et des échanges que nous avons eus ensuite. Je n'ai pas eu cette note. Je ne l'avais évidemment pas le 14 janvier, sinon j'en aurais fait état pour ce qu'elle disait.

M. Charles de Courson, rapporteur. Avez-vous eu cette note entre vos mains, oui ou non ?

Mme Amélie de Montchalin. Je l'ai eue, par définition, puisque je me suis assurée que la demande du Sénat était honorée.

M. Charles de Courson, rapporteur. L'avez-vous eue, oui ou non ?

Mme Amélie de Montchalin. Je l'ai eue le 30 janvier, quand elle a été communiquée au Sénat. Par principe, quand les parlementaires demandent, les administrations répondent. J'ai donc eu connaissance de cette note au moment où elle a été produite. J'ai alors immédiatement demandé à la DGFIP de chercher à comprendre les mécanismes qui amenaient à la situation observée, lesquels mécanismes ont été explicités ensuite, y compris devant vous par Amélie Verdier et ses services. Il apparaît que ce croisement de données est parcellaire et ne répond pas à la question des holdings, qui était celle posée durant nos débats budgétaires.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous avez tout de même dit qu'il n'y avait pas plusieurs dizaines de milliers de ménages fortunés qui ne payent aucun impôt sur le revenu. D'un autre côté, c'est vrai, puisqu'il n'y en avait que 13 000 dans cette note...

Passons à ma deuxième question. Le 27 février, M. Lombard a également 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 ». Êtes-vous d'accord avec cette estimation ? Avez-vous obtenu communication de notes ou de documents de la part de vos services à ce sujet ?

Mme Amélie de Montchalin. Éric Lombard parle lui-même d'une estimation statistique rapide. Celle-ci fait suite aux études d'impact qui ont eu lieu lors de l'établissement d'un projet de contribution différentielle sur les hauts patrimoines (CDHP). Ces études estimaient que, si une telle contribution avait été créée, selon les différents seuils évalués, le nombre de redevables aurait potentiellement été compris entre 40 000 et 50 000.

Mais il faut faire usage de ces chiffres avec précaution. D'abord, il n'est pas évident de définir un revenu fiscal de référence cible. Par exemple, je viens de vous montrer que vous pouvez avoir un revenu fiscal de référence faible, parce que vous avez un petit revenu fixe, comme une pension de retraite ou un salaire, alors que vous louez des biens meublés non professionnels et que l'amortissement de 40 % de leur valeur en revenu annulé chaque année vous donne des montants significatifs d'abattement, vous conduisant légalement à avoir ce revenu fiscal de référence apparent faible.

Ce calcul statistique est la conclusion de l'étude d'impact conduite au moment du projet de contribution différentielle sur les hauts patrimoines. Il dépend beaucoup de ce que vous décidez de mettre dans cette contribution. Par exemple, les ménages éligibles seraient beaucoup moins nombreux si vous retiriez du calcul de l'assiette les investissements dans de jeunes PME européennes, auquel cas vous ajouteriez un élément incitatif.

Les notes qui ont été produites amenaient à penser qu'une taxe sur les holdings était nécessaire. C'est pourquoi l'article 4 de la copie initiale du PLF pour 2026 prévoyait que, parmi les 50 000 holdings détenant plus de 5 millions d'actifs, celles qui auraient eu une trésorerie très excédentaire pourraient être soumises à une forme de fiscalité. En effet, cette trésorerie très excédentaire pouvait être considérée comme du patrimoine *de facto* personnel. C'était l'objectif de cette taxe.

M. Charles de Courson, rapporteur. Votre collègue M. Lombard nous a expliqué que le projet d'article 4, qui a finalement été écarté, avait bien fait l'objet d'une étude d'impact.

Il nous a même donné les chiffres. Trois seuils ont été retenus pour définir les impôts très faibles par rapport à la valeur du patrimoine : à 2 millions, 3 millions et 5 millions d'euros. À 2 millions d'euros, 133 000 personnes payaient un impôt – en impôt sur le revenu, en IFI,

etc. – représentant moins de 0,5 % de la valeur de leur patrimoine. Cet impôt différentiel ne rapportait pas beaucoup : 2,1 milliards. Au seuil de 5 millions, il n’y avait plus que 41 000 familles et l’impôt différentiel rapportait 1,5 milliard.

M. Lombard a bien dit qu’un revenu fiscal de référence modeste ne se définit pas dans l’absolu, mais en relatif, par rapport au montant du patrimoine. Et encore, en l’espèce, ce patrimoine excluait les biens professionnels. Il était constitué des biens non professionnels, des biens immobiliers et de quelques autres éléments, notamment les contrats d’assurance vie.

Quelle était votre position, avant l’arbitrage final ? M. Lombard ne nous a pas caché qu’il s’était battu en faveur de ce texte. Il nous a dit quelle avait été la position du Premier ministre et celle du président de la République dans l’arbitrage final, mais il ne nous a pas dit quelle avait été la vôtre.

Mme Amélie de Montchalin. Si l’on en revient aux revenus non distribués des holdings, qui peuvent conduire à avoir un revenu fiscal de référence faible par rapport au revenu effectif – qui existe, mais qui n’est pas distribué –, il existait deux options.

La première consistait à considérer qu’une forme de contribution différentielle doit exister et qu’elle passe par les ménages. C’était le projet de contribution différentielle sur les hauts patrimoines au travers de la fiscalité personnelle. Il aurait alors fallu rétablir des déclarations individuelles, pour avoir une vision complète du patrimoine – dont on aurait retiré tout ce qui aurait été exclu de l’assiette, comme les actifs professionnels, les investissements dans les jeunes PME européennes et autres. Cette déclaration existait du temps de l’ISF et nous en connaissons les limites, en particulier lorsqu’il s’agit d’évaluer la valeur du patrimoine. Cette évaluation est notamment très compliquée pour les actifs non cotés.

L’autre option consistait à considérer que le problème réside dans les holdings et qu’il fallait passer par une fiscalité qui les atteint directement, c’est-à-dire passer par les entreprises elles-mêmes.

Puisqu’il a été estimé que la déclaration, à la fois fastidieuse et assez incertaine, notamment dans la valorisation des actifs, pouvait poser problème, le projet de loi de finances pour 2026 a plutôt retenu l’approche par les entreprises, qui restreignait à 10 000 le nombre de holdings concernées. Cela ne veut pas dire que ce chiffre ne recoupe pas les 41 000 ménages qui auraient été concernés par la CDHP, puisqu’il faut tenir compte du nombre de bénéficiaires effectifs de chaque holding.

Ma position était en faveur d’un mécanisme applicable et, si possible, comparable. Il se trouve qu’aux États-Unis, il existe un mécanisme de *cash box*, lesquelles font l’objet d’une taxe largement similaire à la taxe sur les holdings que nous avons proposée dans l’article 4 de la version initiale du PLF pour 2026.

Nous avons travaillé de manière approfondie sur ces deux options, pour en comprendre les avantages et les inconvénients, les enjeux de périmètre, les enjeux d’optimisation éventuelle, mais aussi les enjeux de mobilité, pour savoir si chacune encouragerait plus ou moins l’évasion fiscale. Nous avons présenté les deux mécanismes à l’arbitrage. Pour moi, ce qui comptait était de parvenir à inscrire la question des holdings dans le débat collectif, que ce soit par le biais des personnes, avec la contribution différentielle sur les hauts patrimoines, ou par le biais des entreprises, avec la taxe sur les holdings.

Parvenir à un mécanisme comparable à ce qui existe ailleurs était, pour moi, un objectif important – et le modèle des États-Unis n'est pas inintéressant. J'ai aussi travaillé sur le modèle de la CDHP, et j'ai considéré que mon rôle de ministre était de montrer les avantages et les inconvénients des deux modèles et d'être capable de les défendre à l'Assemblée alors que nous n'avions pas de majorité et qu'il importait que le débat soit aussi clair que possible.

M. Charles de Courson, rapporteur. M. Lombard ne nous a pas caché que l'arbitrage qui a été rendu par le président de la République et le Premier ministre était lié aux négociations avec nos collègues socialistes. Eux ne se sont pas battus pour la taxe différentielle, mais pour le gel de la réforme des retraites et l'arbitrage est allé dans leur sens. Étiez-vous neutre, dans cette affaire ? Ou étiez-vous plutôt du côté Lombard, c'est-à-dire en faveur de la taxe différentielle – selon l'hypothèse du texte initial, qui proposait d'exclure les biens professionnels mais d'inclure l'assurance vie ?

Mme Amélie de Montchalin. Il y a eu deux arbitrages, le premier quand François Bayrou était Premier ministre et le second alors que Sébastien Lecornu était Premier ministre.

Les deux fois, compte tenu du contexte politique et dans une optique de comparabilité des systèmes, j'ai considéré qu'il était indispensable qu'un article du PLF pour 2026 concerne les revenus non distribués logés dans les holdings. Là-dessus, je ne voulais pas lâcher. J'ai plaidé pour l'un ou l'autre mécanisme, en expliquant bien ce qu'il découlerait de chacun. Pour moi, l'inconvénient principal de la CDHP était la nécessité d'instaurer rapidement une déclaration exhaustive du patrimoine sans tomber dans les travers constatés durant les années d'ISF, avec une valorisation parfois très incertaine. Ce mécanisme aurait été innovant, assez proche de celui que j'avais défendu à l'OCDE et pour le G20, mais lourd à déployer, je le dis clairement devant vous. Inversement, l'option holding était plus simple. Elle reprenait les questions de trésorerie excessive qu'on avait déjà traitées par exemple par l'ISF et elle était proche de la *cash box* américaine.

Ma ligne de conduite, politique et personnelle, consiste à se baser sur le résultat. En l'occurrence, tout au long de ces mois de débat – débat que j'ai animé de mon premier jour à mon dernier jour à Bercy, en témoigne une interview du 6 janvier 2025 –, j'ai considéré que le sujet des revenus non distribués était un enjeu d'efficacité fiscale et de confiance. Mon objectif était qu'une mesure figure au budget et qu'elle soit applicable.

Je confirme que l'objectif d'instaurer une taxe sur les holdings était très largement partagé par les forces politiques en présence, et que la modalité de la taxe a moins été un sujet de débat que l'existence d'un article dans le PLF. Je suis factuelle.

M. Charles de Courson, rapporteur. Pour expliquer cette situation, il a pu être avancé que les contribuables concernés disposaient de holdings patrimoniales leur évitant de se verser des revenus imposables à l'impôt sur le revenu (IR). Qu'en pensez-vous ? Parce qu'après tout, le problème n'est pas seulement celui des holdings : avoir des participations dans plusieurs entreprises qui ne distribuent rien revient au même qu'avoir des holdings dans lesquelles on loge les dividendes distribués sans se verser de revenus. Le problème est général.

Par ailleurs, la loi de finances de 2026 instaure une taxe de 20 % sur les holdings patrimoniales, avec une assiette limitée à une liste de biens dits somptuaires. Ce dispositif permettra-t-il une meilleure contribution des hauts patrimoines ? Avez-vous des recommandations pour l'améliorer ? 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 ? C'était la position de la commission des finances, en première lecture.

Mme Amélie de Montchalin. D'abord, les holdings patrimoniales permettent d'éviter de se verser des revenus. C'est une forme de thésaurisation. Vous considérez qu'il n'est pas besoin d'une holding pour ne pas distribuer de revenus, mais cela signifie que vous avez le contrôle de l'entreprise concernée. Or, selon les situations, vous contrôlez plus ou moins la politique de distribution. Vous pouvez être dans un pacte d'actionnaires qui impose de distribuer, et considérer qu'il n'est pas dans votre intérêt fiscal que ce revenu vous soit remonté.

Ensuite – mettons les pieds dans le plat – il a été constaté que vous pouvez loger dans une holding des biens achetés en utilisant ces revenus non distribués pour vous constituer un patrimoine personnel. C'est là que l'on entre dans le grand champ du para-immobilier. Le para-immobilier consiste à acheter un bien prétendument pour le mettre en location, après avoir étendu l'activité de votre holding à de la location touristique ; sauf que, bizarrement, vous le proposez à un tel tarif de location que personne ne veut le louer. Le seul bénéficiaire est alors, *de facto*, le propriétaire de la holding – donc du bien, de manière indirecte. Ce faisant, vous disposez d'un bien d'usage personnel qui entrera *de facto* dans votre patrimoine personnel. C'est pour cela qu'il était crucial de mener conjointement la réforme du pacte Dutreil : sinon, vous pouviez faire passer ce bien personnel à la génération suivante avec une fiscalité de transmission très favorable.

En somme, la question n'est pas celle de la distribution, mais de l'usage des revenus non distribués. S'ils restent dans l'entreprise, c'est neutre. En revanche, cela pose problème quand ils remontent dans la holding pour financer des biens – y compris de l'épargne – à usage personnel. D'où la proposition de l'article 4 initial, relative à la trésorerie excédentaire et à ses modalités d'investissement.

Le choix du Parlement, qui ne correspondait pas à cette proposition du gouvernement, a consisté à en faire un outil comportemental. Pour le dire trivialement, désormais, il faut être vraiment mal conseillé pour continuer à mettre des biens somptuaires dans des holdings : il en coûtera 20 % de leur valeur chaque année ! Aussi les personnes concernées seront-elles incitées à sortir ces biens somptuaires personnels des holdings, donc à les faire entrer dans une imposition normalisée. C'est un bon progrès, symétrique à la réforme du pacte Dutreil. Pour autant, cela ne répond pas à la question de fond, celle de la fiscalité des revenus non distribués qui continuent à être thésaurisés et peuvent passer les générations, notamment dans le cadre du Dutreil.

Quant à l'assiette, il est compliqué d'y intégrer l'ensemble des actifs non professionnels, car cela signifie que vous embarquez toute la trésorerie de l'entreprise. Or il est normal qu'une entreprise puisse accumuler des revenus pour préparer de la croissance externe et des investissements. Si vous prenez tout l'actif non professionnel, c'est-à-dire tout ce qui est liquide et qui n'est pas directement une action – de l'entreprise pour elle-même – vous risquez d'embarquer l'ensemble de la trésorerie.

Votre commission, dont le travail consiste à dépasser les propos d'estrade pour aller au fond des choses, pourrait proposer des évolutions – celle que nous avons proposée, ou d'autres. Il est positif d'avoir un mécanisme comportemental, mais je ne suis pas certaine qu'il soit suffisant pour permettre une distinction plus claire entre le professionnel et le personnel.

Il existe une forme d'abus de bien social toléré, à laquelle il faut mettre fin. Cela étant dit, prévoir une assiette qui concernerait tous les actifs dits non professionnels ne correspond à la réalité des entreprises industrielles, comme l'a montré le Meti, le Mouvement des entreprises de taille intermédiaire.

M. Charles de Courson, rapporteur. Que pensez-vous de l'idée, pour les très hauts patrimoines, de considérer dans le revenu fiscal le revenu imputé ? Il n'est pas interdit de mettre sa résidence principale dans une holding.

Mme Amélie de Montchalin. Parlez-vous des loyers fictifs ?

M. Charles de Courson, rapporteur. Oui, mais il faut désormais les appeler « loyers imputés », comme en comptabilité nationale. Jusqu'en 1965, les loyers fictifs étaient imposables. Pourrait-on prendre en compte, dans le revenu fiscal, les revenus imputés des propriétaires d'une résidence principale et d'une ou plusieurs résidences secondaires, dans le cadre d'une holding ou en propriété directe ? Autrefois, on se basait pour les estimer sur les valeurs locatives. Elles sont tellement sous-évaluées qu'on pourrait appliquer un coefficient 2 ou 3 pour essayer de se rapprocher d'une valeur de marché.

Mme Amélie de Montchalin. Il existe sans doute des dispositifs plus simples. En l'occurrence, la réforme du pacte Dutreil inscrite dans la loi de finances initiale de 2026 permet de résoudre le problème puisqu'elle exclut du pacte tout ce qui n'est pas à l'usage exclusif de l'entreprise. Ainsi, la résidence que vous utilisez, y compris si vous êtes locataire de votre propre société, est sortie. La règle est claire.

Si l'on commence à passer par des loyers imputés sur la base du fait d'avoir positionné dans une holding quelque chose dont on est quand même bénéficiaire, c'est autre chose... Je suis favorable à des dispositifs simples. La taxe holding telle qu'elle a finalement été instaurée va un peu dans ce sens, même si elle n'est pas exactement symétrique à la réforme du pacte Dutreil. En l'occurrence, la rédaction de la réforme du pacte Dutreil me semble plus claire.

Pour en revenir à votre question, je suis partisane de la taxe foncière assise sur la dernière valeur vénale connue. Ce dispositif me semble beaucoup plus simple que d'évaluer des loyers imputés pour imposer les très grands patrimoines, notamment immobiliers. On peut très bien imaginer une taxe foncière progressive. En tout état de cause, même avec un taux homogène, une taxe foncière assise sur la dernière valeur vénale connue permettrait bien mieux de régler le problème que vous cherchez à résoudre que des mécanismes complexes – qui ont d'ailleurs été abandonnés.

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous avons longuement discuté de la taxe sur les holdings pendant l'examen du PLF. Le Parlement n'a pas retenu la version initiale du texte. De fait, nous avons manqué de pédagogie. La CDHP est un impôt personnel, tandis que la taxe sur les holdings est payée par les sociétés. C'est une différence de taille, en particulier sur le plan de la constitutionnalité et de la conformité au droit européen.

Est-il encore possible de creuser davantage la question, par exemple pour éviter les effets de bord liés aux réinvestissements ?

Par ailleurs, dans vos projections, la rentabilité de la taxe sur les holdings n'était pas nécessairement mise à mal. Les recettes directes étaient estimées à 1 milliard d'euros, voire

1,5 milliard. Mais aviez-vous anticipé la fiscalité comportementale, qui inciterait les individus à davantage distribuer plutôt que de conserver leur argent dans des holdings ?

Ces réflexions ont-elles pesé dans la comparaison entre la CDHP et la taxe sur les holdings familiales ? Encore une fois, et même si des études d'impact ont été conduites, je regrette le manque de pédagogie et d'explication des effets de bord de la taxe sur les holdings.

Mme Amélie de Montchalin. Je suis d'accord avec vous, monsieur le président. Comme vous, je croyais beaucoup à l'article 4 dans sa version initiale et nous avons été tous les deux déçus, avec d'autres qui y croyaient aussi, de n'avoir pas réussi à convaincre non seulement les parlementaires, mais aussi une partie de l'écosystème économique.

J'avais aussi réfléchi aux mécanismes d'évitement que certains contribuables pourraient déployer si tel ou tel mécanisme était créé. Car, il faut être lucide, il existe une industrie du conseil fiscal qui tire son revenu de sa capacité à trouver comment, légalement, éviter l'impôt.

À cet égard, je salue le plan de lutte contre la fraude instauré par Gabriel Attal en 2023, quand il était à Bercy. Ce plan a permis la création de l'unité de renseignement fiscal, logée au sein de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières. Quand j'étais moi-même à Bercy, j'ai fixé comme objectif à cette unité de s'interroger, avec des techniques de renseignement, sur les montages fiscaux qui peuvent être conçus, et parfois déployés auprès de milliers de contribuables. Je pense par exemple à certaines professions libérales qui se voyaient proposer des montages par des officines pour créer la holding adéquate et y remonter les revenus de la bonne manière afin d'échapper à l'impôt.

Il est ressorti de mes réflexions que le meilleur moyen d'éviter la CDHP, qui vise des personnes, était la mobilité hors de nos frontières – sachant que certains pays, y compris européens, déploient des stratégies agressives d'attractivité fiscale pour les individus, et que le meilleur moyen d'évitement de la taxe holding était de réinvestir dans l'économie ou dans l'entreprise, ou de distribuer des revenus – comme cela s'observe aux États-Unis. Au bout du compte, la stratégie d'évitement qui serait privilégiée par les conseillers fiscaux pour éviter la taxe holding aurait des effets de bord et des externalités beaucoup moins négatifs pour l'intérêt général que la mobilité des individus.

Il ne me semble donc pas inintéressant de continuer à tirer ce fil. Cela éviterait aussi de créer une déclaration très fastidieuse pour les personnes, donc nous avons constaté les limites lorsque l'ISF était en vigueur.

Si l'on en arrive tout de même au mécanisme de CDHP, il faudra au moins avoir un modèle européen. À défaut, le risque de mobilité des personnes sera élevé. J'ai vigoureusement défendu la CDHP au niveau international, lorsque j'étais à l'OCDE, au travers du projet de pilier 3 dont je vous ai parlé. En revanche, son application serait difficile dans un cadre strictement national.

S'agissant des holdings, si vous relancez les travaux, mon avis personnel est qu'il faudra pouvoir ajuster des critères, en particulier en matière de trésorerie, de vente de l'entreprise et d'anticipation de la croissance externe. Ce débat ne s'est pas véritablement tenu, au motif qu'il n'était pas question de toucher à la trésorerie parce qu'alors on toucherait à l'investissement productif – je suis caricaturale, mais le débat ne l'était pas beaucoup moins.

Nous disposons de la base juridique nous permettant d'envisager une forme d'harmonisation européenne de l'assiette ou des taux de comparabilité – ce que j'avais proposé à la DG Taxud. Le modèle de la *cash box* américaine présente le mérite de constituer une référence connue de nombreux investisseurs. Il nous permettrait, le cas échéant, de nous positionner dans un cadre fiscal moins compétitif, concurrentiel, voire antagoniste.

M. Charles de Courson, rapporteur. Les approximations auxquelles nous sommes réduits traduisent le constat d'un manque de données fiables en matière de patrimoine non immobilier depuis la transformation de l'ISF en IFI, du moins pour les biens non professionnels. Avez-vous été confrontée aux mêmes difficultés d'accès aux données de patrimoine, quand vous étiez ministre ? Que pensez-vous de l'introduction d'une obligation déclarative permettant d'obtenir une vision précise du patrimoine financier – professionnel ou non – des citoyens les plus aisés, même sans visée contributive, comme cela existe au Danemark ? Si vous n'estimez pas cette piste pertinente, que suggérez-vous pour améliorer la qualité des données en la matière ?

Mme Amélie de Montchalin. En dépit des polémiques qui ont pu s'exprimer au cours des derniers mois, il est positif que votre commission s'intéresse à un tel sujet, à la fois politique et technique.

Je l'ai vécu en tant que ministre et nous le constatons tous, certaines études d'impact sont difficiles à conduire. Ce n'est ni par défaut d'énergie ni par manque de volontarisme de mes équipes ou de celles de l'administration fiscale, mais nous avons eu du mal à faire nombre des études d'impact que vous ou vos collègues nous aviez demandées dans le cadre de la négociation – car, par définition, en l'absence de majorité, nous étions aussi au service des parlementaires. Les administrations n'avaient pas les données nécessaires. C'est la raison pour laquelle nous avons beaucoup travaillé par cas types. C'est aussi pour cela que certaines situations m'ont amenée à constater, y compris publiquement, qu'un certain nombre de ménages fortunés pouvaient se retrouver avec des revenus fiscaux de référence très bas, qui auraient pu les rendre éligibles à des mécanismes par exemple d'aide sociale – qu'heureusement ils ne demandaient pas.

Bref, oui, nous manquons de données. Reste à savoir comment combler ces lacunes. Le modèle danois est historiquement déclaratif et très stable. L'administration fiscale a eu le temps de le consolider pour éviter la sous-déclaration et pour permettre le croisement de données – car le pur déclaratif n'a pas vraiment d'intérêt pour les biens difficiles à estimer.

Il me semble, sous réserve d'un travail avec les équipes de l'Insee, de la DGFIP et de l'IPP, qu'une remontée plus fiable de la part des sociétés holdings, permettant de mieux connaître les bénéficiaires effectifs de ces entreprises et de croiser les données avec celles de la fiscalité personnelle, rendrait service à la fois au pays, pour mieux comprendre les choses, à l'administration fiscale, pour mener des contrôles plus ciblés et répétés, et à la confiance collective.

Un travail sur les normes professionnelles, notamment celle des experts-comptables, est également nécessaire. En effet, ces derniers peuvent largement aider à distinguer ce qui est professionnel de ce qui est personnel.

En résumé, il faut travailler sur plusieurs choses. D'abord, la typologie des données qui sont demandées aux holdings : sans usine à gaz, je pense qu'on peut faire plus fiable, plus régulier et plus utile. Ensuite, la question des bénéficiaires effectifs me paraît intéressante,

notamment afin de permettre à l'étude de l'Insee, de la DGFIP et de l'IPP de se dérouler plus régulièrement, quasiment en continu. Je ne vois pas qui pourrait être contre cette mesure. Je pense, en outre, qu'elle serait constitutionnelle. Enfin, il faut s'intéresser aux normes professionnelles des experts-comptables, qui doivent aider à clarifier ce qui relève du personnel ou du professionnel.

M. Charles de Courson, rapporteur. Que pensez-vous de la version de la CDHP défendue par M. Zucman, laquelle inclut les patrimoines professionnels dans l'assiette et est assise sur un taux de 2 % ?

Mme Amélie de Montchalin. Les comptes rendus de l'Assemblée nationale et du Sénat retracent les heures et les heures de débats durant lesquelles j'ai exposé ma position de manière fouillée. Je peux vous renvoyer tous les arguments.

Un taux de 0,5 % – qu'on l'appelle CDHP ou taxe Zucman – correspond à un rendement de 3 % multiplié par 16 % de taux d'imposition sur le revenu. Ces 16 % correspondent à 12,8 % de part IR du prélèvement forfaitaire unique, plus 4 % de contribution exceptionnelle sur les hauts revenus.

Pour passer à 2 %, il faut multiplier l'un des paramètres par quatre. Il faudrait donc plutôt 30 % de taux d'impôt sur le revenu dans le PFU, soit le double d'aujourd'hui, considérant que le taux de rendement moyen du patrimoine à long terme ne serait plus de 3 %, mais de 6 %. Je ne connais pas beaucoup de pays dans lesquels on considère que le patrimoine a un rendement annuel net de 6 % et que le taux d'imposition sur le revenu à pratiquer est de 30 %. Sans compter qu'en France, s'y ajoutent des cotisations sociales.

C'est la raison pour laquelle un taux de 2 % me semble particulièrement élevé.

Par ailleurs, je rappelle que lorsque l'ISF – qui n'incluait pas les biens professionnels – avait frôlé les 2 %, le Conseil constitutionnel l'avait plafonné.

Pour moi, le modèle dit Zucman présente trois grandes faiblesses. D'abord, avec un taux de 2 %, il devrait être plafonné. Il n'aurait donc pas le rendement attendu – en l'occurrence, son rendement ne serait pas de 20 milliards d'euros, mais plutôt de 5 milliards. Ensuite, il inclut un taux de rendement sous-jacent très décalé par rapport à la réalité des revenus du capital dans le temps long. Enfin, il inclut les actifs professionnels. Or j'ai du mal à imaginer que l'on crée une fiscalité sur ces actifs, après toute la taxation qui s'applique par ailleurs sur le travail, sur la production et sur les bénéfices.

J'ai déjà largement étayé ces arguments dans de nombreux contextes. D'ailleurs, plusieurs versions ont été étudiées – je me souviens par exemple de celle qu'avait proposée Mme la députée Mercier. Les débats ont été fournis et je suis certaine qu'ils reprendront. Le cas échéant, il faudra décomposer le taux de 2 % pour le rendre comparable à ce que l'on connaît.

Un rendement moyen de 6 % fois 30 % d'impôt sur le revenu avant cotisations sociales me paraît très décalé compte tenu de notre prospérité économique. J'adorerais vous affirmer que l'on parviendra à obtenir un rendement moyen de 6 % par an sur le capital. Notre croissance effective n'est malheureusement pas celle-là.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous n'avez pas évoqué le risque de délocalisation.

Mme Amélie de Montchalin. Je ne l'ai pas fait à l'instant, mais j'ai insisté plusieurs fois sur le fait que les ménages et leur patrimoine sont mobiles.

J'ai défendu un modèle très proche de celui que proposait M. Zucman à l'échelle de l'ODCE, mais pas avec un taux de 2 %. Je l'ai dit publiquement, ainsi qu'à de multiples acteurs politiques. Gabriel Zucman était d'ailleurs l'un des interlocuteurs que nous invitions, collectivement, dans les débats de l'OCDE et du G20. Nous l'avons même soutenu durant un événement qui a eu lieu pendant le G20 brésilien.

La question ne porte pas sur le concept, mais sur le taux. Un taux de 2 % ne serait pas constitutionnel. En outre, il est crucial que le cadre d'action soit au minimum européen, voire celui du G20 ou de l'OCDE. À défaut, nous observerons une immense mobilité du patrimoine des plus fortunés de la planète, qui optimiseront en choisissant dans quels pays ils placeront leurs actifs immobiliers ou professionnels, ou organiseront leur succession. C'est la raison pour laquelle la France a défendu l'existence d'un pilier 3, dans le cadre du G20 ou de l'OCDE.

M. Charles de Courson, rapporteur. La Cour des comptes a publié en novembre 2025 un rapport sur le pacte Dutreil qui va plus loin que la réforme adoptée en loi de finances 2026, même si certaines de ses propositions ont inspiré les travaux du Parlement. La Cour propose en particulier une diminution du taux de l'abattement de 75 % sur l'actif transmis – ou plus exactement d'appliquer deux taux : un de 75 % et un de 50 % au-delà d'un certain niveau. Comment avez-vous accueilli ce rapport, en tant que ministre, et quelles suites avez-vous voulu y donner ?

Mme Amélie de Montchalin. Je l'ai reçu de façon très positive, parce qu'il était utile de nourrir le débat avec des éléments factuels, des chiffres et des exemples, pour aller au fond des sujets. C'est ce que permettent souvent les travaux de la Cour des comptes.

En novembre 2025, il y avait déjà eu des propositions sur le recentrage ou le durcissement d'un certain nombre de règles pour que la jurisprudence du pacte Dutreil change. Au départ, il n'avait jamais été prévu d'intégrer les actifs personnels dans le pacte Dutreil et encore moins qu'ils puissent atteindre 50 % de la valeur des pactes. Aussi ai-je accueilli très positivement le rapport de la Cour.

J'ai trouvé intéressant que l'on parvienne – par un vote, de mémoire, unanime – à porter de quatre à six ans la durée de conservation des titres et à exclure les biens somptuaires personnels de l'assiette du pacte Dutreil, ce qui me semblait déjà constituer une grande avancée.

En revanche, dans la mesure où nous manquons d'études d'impact, j'avais répondu au député Sansu, au printemps 2025, que nous ne devions pas opter pour une baisse du taux d'abattement. Il faudrait d'abord que des études d'impact approfondies confirment qu'un taux plus faible ne gênerait pas la transmission des entreprises familiales de taille intermédiaire et ne nous empêcherait pas de créer enfin notre Mittelstand français, dans un objectif stratégique d'indépendance et de souveraineté.

Si nous voulons encourager la transmission d'entreprises et la stabilité de notre tissu industriel, une baisse brutale du taux d'abattement, non anticipée, non préparée et non étudiée, ne me semblait pas être une voie à poursuivre.

M. Charles de Courson, rapporteur. En décembre 2025, le Conseil des prélèvements obligatoires a produit plusieurs rapports relatifs à l'imposition du patrimoine. Il

y préconise plusieurs réformes de la fiscalité de la détention, de la transmission et des revenus du patrimoine. Comment avez-vous accueilli ces préconisations, en tant que ministre, et quelles suites avez-vous voulu y donner le cas échéant ?

Mme Amélie de Montchalin. Là encore, ma réception a été positive. J'avais été interrogée à ce sujet par le député Potier dans le cadre des questions au gouvernement. De mémoire, je lui avais répondu que ces rapports allaient dans le sens de nombre de nos débats budgétaires – débats que nous avons menés en l'absence de majorité, ce dont nous pouvons être fiers. Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires date 1^{er} décembre 2025. Nous étions déjà bien avancés dans nos débats budgétaires et avons abordé plusieurs des éléments qu'il mentionne.

J'ai demandé aux équipes de la direction de la législation fiscale et de la DGFIP de voir comment des travaux pourraient être lancés dans l'optique de la préparation du PLF pour 2027. Il me semblait que nous pouvions examiner de façon plus approfondie certaines pistes, comme l'alignement de la fiscalité de l'assurance vie en ligne directe sur le barème des droits de mutation à titre gratuit. Doit-on créer une tranche supplémentaire ? Faire passer le taux de 30 % à 40 % au-delà de 2,5 millions par bénéficiaire – une éventualité qui me semble intéressante ? S'agissant de l'article 150-0 B *ter*, ne faudrait-il pas solder le report d'imposition, notamment lors d'un passage de génération ? Enfin, la piste de la création d'une taxe sur les holdings avait été qualifiée d'utile.

En somme, le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires était positif et montrait que nous avons bien avancé sur un certain nombre de questions. J'ai demandé aux administrations de regarder comment d'autres questions pourraient être embarquées dans le prochain budget.

Une autre grande question est celle de la transmission, autrement dit de la fiscalité des successions. Plusieurs modèles existent, et celui dans lequel la fiscalité ne repose pas sur celui qui transmet, mais sur celui qui reçoit, présenterait deux grands bénéfices. Je l'avais dit en ces termes au Sénat, dans le débat budgétaire : vous le retrouverez dans les comptes rendus et je peux vous envoyer mes déclarations de l'époque. Le premier bénéfice serait celui de la simplicité. Aujourd'hui, vous pouvez quasiment donner 1 million d'euros à un descendant en exonération totale au fil de votre vie. Si je schématise à l'extrême, on pourrait imaginer un modèle dans lequel la personne qui reçoit reste exonérée de droits jusqu'à 1 million, puis se voit appliquer une fiscalité très progressive. L'autre bénéfice serait, outre la confiance des jeunes générations quant au fait qu'elles pourront être aidées par les générations supérieures, une plus grande équité.

À mes yeux en effet, la question est moins celle de la fiscalité de celui qui donne que celle de l'accumulation potentielle par ceux qui reçoivent. Vous pouvez recevoir beaucoup, de multiples sources, sans que la fiscalité ait été progressive.

J'avais proposé cette piste au Sénat. Il me semble qu'elle pourrait être expertisée. Ce n'est pas une annonce : je l'avais dit publiquement, et je suis ici pour rendre compte de ce que j'avais proposé.

J'avais commencé à y travailler avec mes équipes, à Bercy. Le débat n'est pas mûr, mais il pourrait se tenir dans les prochaines années.

M. le président Jean-Paul Mattei. La fiscalité se monte à 31,25 % pour la tranche marginale en assurance vie, contre 45 % pour la tranche marginale en ligne directe – sans parler des 60 % pour les successions ou donations entre tiers. L'écart est significatif. Malgré tout, l'assurance vie est un outil utile, qu'on ne peut pas balayer d'un revers de la main.

C'est toujours le côté systémique des réformes qui pose problème quand on veut faire évoluer nos règles fiscales, et surtout leur caractère rétroactif, qui prend les gens à rebours. C'est le cas de la fiscalité sur les holdings : la nouvelle taxe de 20 % impose aux gens de s'organiser avant le 31 décembre 2026.

M. Charles de Courson, rapporteur. Revenons à la transmission. Vous avez été membre de l'OCDE pendant deux ans.

Mme Amélie de Montchalin. Je n'en étais pas membre, mais ambassadrice.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous suiviez quand même ce qui se passait. Vous étiez payée pour cela.

Mme Amélie de Montchalin. Certes, mais je n'en étais pas membre.

M. Charles de Courson, rapporteur. L'OCDE, dans une étude très intéressante comparant les systèmes de transmission du patrimoine dans les principaux pays, a montré une tendance à la réduction des droits de succession. Dix pays les ont même purement et simplement supprimés. Dans ce comparatif, la France fait figure d'anomalie, puisque non seulement nous n'avons pas abaissé les droits de succession, mais nous les avons augmentés.

Que pensez-vous de cette étude de l'OCDE, qu'en tant qu'ambassadrice, vous avez sans doute lue avec délectation ?

Mme Amélie de Montchalin. Je l'ai lue avec intérêt. Nous avons des choix à faire. Pour autant, il ne faut pas partir de l'idée que nous devons être sur le podium de l'imposition internationale pour l'ensemble des sujets fiscaux. Il est difficile d'être à la fois le pays qui a la plus forte cotisation sur le travail, celui qui est loin d'avoir la plus faible imposition sur les bénéfices des entreprises, celui dont le taux marginal d'imposition sur le revenu peut approcher 45 % et celui qui a un modèle très original de fiscalité des successions et des transmissions.

Nous devons collectivement procéder à des arbitrages. C'est ce que j'ai visé quand j'étais ministre. Quelle fiscalité voulons-nous, à quel moment de la vie et pour quel type de flux ? Je ne pense pas qu'il faille pousser tous les curseurs au maximum. Nous sommes quand même l'un des pays de l'OCDE avec le plus fort taux de prélèvement obligatoire et de recettes fiscales – j'ai aussi lu de nombreux rapports sur ce sujet à l'époque.

Certains auteurs – dont les ventes de livre ont atteint des niveaux assez élevés – proposent que l'on baisse significativement les cotisations et contributions pesant sur le travail, en échange d'un reparamétrage de notre imposition sur les successions. C'est un arbitrage à faire. Mais il faut voir cela comme des vases communicants, car si nous nous contentons d'augmenter le rendement de l'imposition sur les successions sans toucher au reste de la fiscalité, nous aurons un problème de fonctionnement économique.

Aucun débat n'est interdit. Nous pouvons trouver des dispositifs plus simples, plus lisibles et plus équitables, et c'est tout à l'honneur de ceux qui participent au débat politique que d'y réfléchir. Il faut le faire sur une base claire, partagée et lisible, car ces questions sont

compliquées. Or la complexité est une source à la fois de suroptimisation et de défiance – tous les Français ont l'impression que leur voisin optimise plus qu'eux, ce qui n'est pas une bonne manière de faire fonctionner un pays.

Pour avancer, nous devons aussi avoir une vision globale de la fiscalité. Nous avons été, pendant plusieurs années, à près de 44 % d'imposition totale, en incluant les cotisations sociales et les prélèvements obligatoires. C'est une forme de record.

Bref aucun débat n'est interdit et je ne m'en suis interdit aucun.

M. le président Jean-Paul Mattei. Pour vous, c'est surtout un problème de répartition. On ne touche pas à l'enveloppe globale de prélèvements, et l'idéal serait même de la réduire un peu.

Vous distinguez tout à l'heure les stocks et les flux, le patrimoine professionnel et le patrimoine privé. Nous avons quand même besoin de recettes, aussi.

Mme Amélie de Montchalin. Nous avons besoin de recettes. Personne, à ce micro, ne vous dira qu'il faut supprimer l'idée de fiscalité. Mais nous devons nous fixer pour objectif d'avoir une fiscalité efficace, qui engendre le rendement qu'on attend, qui évite l'évasion, qui ne propose pas des niches et des trous dans tous les sens – qui créent de la défiance –, et qui n'engendre pas de surcoûts au contrôle. Un système avec 474 niches fiscales représente un coût décuplé de recouvrement et de contrôle – je l'ai dit et redit devant le Parlement, et nous pourrions vous renvoyer les comptes rendus. On embauche des agents à la DGFIP pour s'assurer de la bonne application, sans abus, des niches fiscales que nous avons créées !

La solution à nos enjeux de finances publiques ne consiste pas à augmenter durablement nos taux d'imposition et de prélèvements obligatoires pour résorber des dépenses au sujet desquelles nous devons collectivement avoir une forme de lucidité. Nous ne pouvons pas continuellement avoir un niveau de croissance de la dépense supérieur à notre croissance économique.

Beaucoup de nos débats nous amènent à nous demander quelles bases fiscales nous voulons privilégier. J'avais proposé un plan de suppression de niches fiscales. J'assume l'avoir fait et je suis déçue que nous n'ayons pas réussi, parce que nous avons dépassé la date du 31 décembre, à aller au bout de certaines évolutions qui me semblaient assez consensuelles.

De nombreuses évaluations, effectuées par cette assemblée, par le Sénat et par plusieurs institutions indépendantes, montrent que beaucoup de niches fiscales sont inefficaces, inefficaces, coûteuses dans leur contrôle, et ne répondent plus à aucun objectif incitatif – ni même à des objectifs redistributifs.

Si je devais définir un programme fiscal, compte tenu de mon expérience de ministre, je fixerais trois priorités : la lisibilité du système, l'accessibilité aux données nécessaires à son pilotage, et la définition de la bonne base fiscale, qui permettrait de soutenir à la fois les générations futures et l'investissement productif. Ce sont trois enjeux essentiels. Les propositions qui consistent à moins taxer le travail et à avoir une fiscalité plus lisible et plus simple sur les successions, qui serait plus protectrice des classes moyennes et plus équitable, notamment en portant sur celui qui reçoit et non pas celui qui transmet, me paraissent être des pistes intéressantes. J'ai déjà dit qu'il faudrait continuer à les expertiser, et je l'assume.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans son rapport public thématique consacré à la lutte contre la fraude fiscale, publié en 2025, la Cour des comptes identifie plusieurs limites, comme l'insuffisance des données sur le patrimoine réel des ménages et la faible sévérité des redressements. Partagez-vous ce diagnostic ? Faisiez-vous les mêmes constats lorsque vous étiez ministre ? Quelles réformes avez-vous engagées en matière de lutte contre la fraude ?

Mme Amélie de Montchalin. La réponse qui avait été faite dans la contradiction au rapport de la Cour des comptes est signée de ma main. J'assume tout ce qui y figure. Cette réponse étant publique, vous pourrez retrouver l'intégralité de son contenu.

Il me semble que la question est moins celle du manque de données que celle de leur partage entre les administrations, la sphère fiscale et la sphère sociale. En avril 2025, nous avons présenté avec Catherine Vautrin le bilan de la lutte contre la fraude en 2024. C'est là qu'était né le projet de loi de lutte contre la fraude fiscale et sociale dont vous avez achevé l'examen il y a quelques jours.

J'avais alors été surprise de constater le décalage important qui existe – mais que le travail parlementaire sur ce projet de loi devrait permettre de réduire – entre les capacités de recouvrement après détection d'une fraude sociale et ce à quoi nous sommes parvenus depuis des années en matière fiscale. Compte tenu de ces informations, il m'avait semblé prioritaire de présenter ce projet de loi visant à lutter contre la fraude fiscale et sociale, notamment pour introduire dans la sphère sociale les bonnes pratiques de la sphère fiscale – en particulier s'agissant de flagrance et de saisie. Je rappelle que l'Office national anti-fraude a permis de collecter, de mémoire, 800 millions d'euros d'actifs faisant l'objet de fraudes en tout genre, afin qu'ils soient gelés, le temps d'être examinés, pour éviter qu'ils partent à l'étranger et deviennent irrécupérables.

Deuxième action, j'ai également renforcé les moyens humains de la direction nationale des vérifications de situations fiscales et de la direction nationale d'enquêtes fiscales, avec un arbitrage favorable lors du PLF pour 2026. Ainsi que je l'ai affirmé publiquement avec force, la DGFIP ne peut plus être un réservoir de réduction de l'emploi public. La productivité née de plusieurs réformes, en particulier celle du prélèvement à la source, a été largement exploitée pour réduire les effectifs. Ce ne doit plus être le cas. C'est le combat que j'ai mené, et l'arbitrage que j'ai gagné. Une baisse de 550 emplois interviendra encore en 2026, mais certains projets allaient beaucoup plus loin. C'était dangereux au regard de notre capacité à lutter contre la fraude, laquelle est particulièrement complexe et souvent le fruit d'officines, certes légales, mais plus ou moins éthiques dans leur approche. Cette lutte nécessite des moyens pour que les montages fiscaux puissent être rapidement identifiés.

Par ailleurs, j'ai encouragé un déploiement efficace et utile de l'intelligence artificielle pour guider les contrôles. Quand des mécanismes complexes de fraude sont repérés, l'intelligence artificielle doit permettre d'identifier plus rapidement les autres contribuables présentant les mêmes caractéristiques.

Troisième sujet, la lutte contre les dispositions qui permettent la suroptimisation, en particulier quand ce sont des niches fiscales abusivement utilisées. Ces dernières sont l'objet de beaucoup de fraudes. Nous avons débattu ensemble d'outils parfois très complexes, d'investissements outre-mer détournés, de régimes de location meublée non professionnelle utilisés massivement... Tout cela est potentiellement légal, mais parfois largement abusif.

Je le redis, il me semble que nous avons moins un problème de données, modulo la question de l'identification des bénéficiaires effectifs, qu'un problème de partage des données entre administrations. La sénatrice Goulet, très persévérante en la matière, a mené une lutte continue – au travers de nombreux textes qui ont souvent été censurés par le Conseil constitution au motif qu'ils étaient des cavaliers – pour qu'un plus grand nombre de types de données soient partagés entre administrations. C'est pourquoi j'ai souhaité donner une large part à ces enjeux, dans le projet de loi visant à lutter contre la fraude fiscale et sociale.

M. Charles de Courson, rapporteur. Permettez-moi de ne pas partager votre sentiment concernant les hauts patrimoines pour lesquels, vous l'avez reconnu vous-même, nous nous heurtons à un énorme problème de disponibilité des données. Les seuls éléments dont nous disposons apparaissent au moment des transmissions. On pourrait d'ailleurs reconstituer des patrimoines en suivant les successions sur une génération, puisque lors d'une succession l'on paie au premier euro, tous biens confondus – à l'exception de l'assurance vie, pour laquelle nous disposons toutefois d'un fichier.

Avec les collègues du ministère des affaires sociales, nous avons essayé de faire des rapprochements, mais eux non plus n'ont aucune donnée en ces domaines.

Mme Amélie de Montchalin. Permettez-moi une précision : vous m'avez interrogée sur la fraude, or la fraude n'est pas le même sujet que la suroptimisation.

Pour mieux détecter les mécanismes de suroptimisation et proposer des réformes, nous manquons sans aucun doute des données qui nous permettraient de faire des études d'impact et de cibler l'action. En revanche, pour ce qui est de la lutte contre la fraude, nous disposons de données. En la matière, il s'agit de sanctionner ce qui n'est pas légal – tandis que la suroptimisation peut être permise par des cadres légaux. Et, s'agissant des recoupements de données, j'ai proposé que nous ayons une vision plus claire des bénéficiaires effectifs des holdings patrimoniales.

Soyons clairs : une bonne partie de votre questionnement porte moins sur la fraude que sur le cadre légal qui permet des opérations qu'il nous faut corriger. Pour la sérénité du débat public, il faut rappeler qu'un certain nombre de contribuables ne sont pas des fraudeurs au motif qu'ils utilisent des mécanismes légaux. En revanche, le législateur que vous êtes a le plein droit de faire évoluer le cadre légal pour clarifier les pratiques.

M. Charles de Courson, rapporteur. Il a tout de même fallu que la Cour des comptes aille examiner chaque dossier de pacte Dutreil, sur deux ans, pour éclairer le Parlement sur l'utilisation qui en est faite. Parallèlement, les offices notariaux, qui ont intégralement informatisé les successions, doivent les transmettre au format papier aux administrations qui, elles, ne les ont pas informatisées. Ces deux exemples témoignent d'un certain archaïsme.

Personne ne sait dire si l'âge auquel les familles font des donations a évolué. Cela ne semble pourtant pas être une question très compliquée.

Mme Amélie de Montchalin. Lors de mes visites de terrain dans des directions des finances publiques, il a pu m'arriver de poser les mêmes questions et de constater la même chose. Certains acteurs ont entièrement dématérialisé le processus, mais doivent imprimer les dossiers pour les transmettre à l'administration fiscale.

Pendant mes quinze mois à Bercy, j'ai pleinement soutenu la directrice générale des finances publiques et ses équipes pour que les projets de numérisation aillent à leur terme avec la rapidité souhaitée. Je crois que le déploiement sera achevé courant 2027. Il permettra un énorme gain de productivité, de fiabilité et de rapidité.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ce n'est pas ce que nous a dit la DGFIP quand nous l'avons auditionnée. Pour le pacte Dutreil, elle espère que l'informatisation sera opérationnelle dans deux ans. Quant aux successions, n'en parlons même pas... Peut-être 2030 !

Mme Amélie de Montchalin. Permettez-moi de corriger mes propos. La partie numérique sera déployée pour tous les dossiers dans lesquels les droits de succession sont nuls, soit l'immense majorité des dossiers de succession. Pour les dossiers les plus complexes, l'outil se déploie. Je regrette, comme vous si j'en crois votre visage dépité, que ces enjeux n'aient pas été rendus prioritaires dans les plans budgétaires.

Quand j'étais ministre de la transformation et de la fonction publiques, entre 2020 et 2022, j'ai activement soutenu la transformation numérique d'un certain nombre d'administrations, avec le fonds pour la transformation de l'action publique.

La numérisation de la taxe d'aménagement, qui a beaucoup animé nos débats, est un autre enjeu prioritaire. Comme je l'ai indiqué notamment au Sénat, qui m'a beaucoup interrogée à ce sujet – cela figure dans les comptes rendus –, des cartons entiers doivent être soldés en 2026. Pour nos concitoyens, il est surprenant de constater que l'interface pour l'utilisateur est numérique, mais que le traitement effectif se fait encore en papier.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ne parlez pas de la taxe d'aménagement à la commission des finances ! Vous savez ce qui s'est passé. Les recettes se sont effondrées partout pendant deux ans, voire trois. Nous espérons que cela reprendra un peu, après.

M. le président Jean-Paul Mattei. Merci pour la clarté de vos réponses, madame la ministre.

La séance s'achève à vingt heures dix.

Membres présents ou excusés

Présents. – M. Jean-Paul Mattei, M. Charles de Courson, M. Christophe Mongardien.