

N° 3056

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 juillet 2026

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE *sur l'imposition des plus hauts patrimoines et des revenus les plus élevés et à leur contribution au financement des services publics,*

Président

M. JEAN-PAUL MATTEI

Rapporteur

M. CHARLES DE COURSON

Députés

—

TOME I
RAPPORT

La commission sur l'imposition des plus hauts patrimoines et des revenus les plus élevés et sur leur contribution au financement des services publics, est composée de : M. Jean-Paul Mattei, *président* ; M. Charles de Courson, *rapporteur* ; M. Alexandre Allegret-Pilot ; M. Maxime Amblard ; Mme Léa Balage El Mariky ; M. Laurent Baumel ; M. Philippe Bonnecarrère ; M. Mickaël Bouloux ; M. Éric Coquerel ; M. Jean-René Cazeneuve ; M. Pierre Cazeneuve ; Mme Nathalie Da Conceicao Carvalho ; Mme Mathilde Feld ; Mme Félicie Gérard ; M. Jordan Guitton ; M. François Jolivet ; M. Aurélien Le Coq ; Mme Claire Lejeune ; Mme Katiana Levavasseur ; M. Philippe Lottiaux ; Mme Estelle Mercier ; M. Emmanuel Maurel ; M. Christophe Mongardien ; M. Emmanuel Mandon ; M. Denis Masségliia ; M. Paul Midy ; M. Jacques Oberti ; M. Nicolas Ray ; Mme Eva Sas ; M. Jean-Philippe Tanguy ; M. Nicolas Tryzna.

SOMMAIRE

	PAGES
AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT	11
INTRODUCTION	17
I. UN FORT ACCROISSEMENT DES PLUS HAUTS PATRIMOINES ET DES PLUS HAUTS REVENUS INSUFFISAMMENT DOCUMENTÉ	21
A. DEPUIS LES ANNÉES 1980, UNE AUGMENTATION DES PLUS HAUTS PATRIMOINES PLUS RAPIDE QUE CELLE DES PLUS HAUTS REVENUS	22
1. Après un siècle de baisse, une remontée des inégalités de revenus et de patrimoine	22
2. Un phénomène s’inscrivant dans une dynamique mondiale.....	29
3. Les mécanismes d’accumulation du capital détenu par les ménages les plus aisés.....	31
a. La forte progression des revenus du patrimoine des contribuables les plus aisés ...	31
b. Les phénomènes d’accumulation du capital au cœur de l’accroissement des inégalités patrimoniales.....	35
B. LES CARACTÉRISTIQUES DES MÉNAGES FRANÇAIS LES PLUS AISÉS.....	49
1. Des hauts patrimoines et des hauts revenus qui se distinguent nettement du reste de la population.....	49
a. Une appréciation de la richesse dépendante des données disponibles et pouvant conduire à des sous-évaluations	50
b. Les plus hauts revenus et les plus hauts patrimoines : deux ensembles qui ne se recoupent que très partiellement.....	53
2. L’exemple des « milliers » de « personnes les plus fortunées » qui « ne paient aucun impôt sur le revenu »	61
a. Une situation encore peu documentée qui révèle un phénomène structurel	62
b. Une faiblesse des revenus de ces contribuables qui trouve plusieurs explications .	67

3. La contribution des ménages les plus aisés au financement des services publics et ses effets redistributifs.....	69
a. Un système socio-fiscal globalement redistributif.....	69
b. Des effets redistributifs variables selon les politiques publiques et les catégories de ménages	71
c. L'absence de données permettant d'apprécier précisément la contribution des plus hauts revenus et plus hauts patrimoines au financement des services publics et le bénéfice qu'ils en retirent	75
C. UNE CONNAISSANCE LACUNAIRE DE LA SITUATION DES MÉNAGES LES PLUS AISÉS NÉCESSITANT LA MISE EN PLACE RAPIDE DE NOUVEAUX OUTILS.....	76
1. L'absence de données exhaustives sur la composition des plus hauts patrimoines et des plus hauts revenus, récemment aggravée par la transformation de l'ISF en IFI.....	76
a. Un manque de données sur les actifs mobiliers détenus par les contribuables malgré leur importance au sein des plus hauts patrimoines	77
i. Le remplacement de l'ISF par l'IFI a entraîné une perte de données sur le patrimoine non immobilier des ménages les plus aisés.....	77
ii. Les enquêtes statistiques ne parviennent pas à saisir les patrimoines les plus élevés.....	79
iii. Les données relatives aux donations et successions ne sont pas encore pleinement mobilisables.....	83
b. Des revenus imposés facilement identifiables mais ne représentant pas l'ensemble des ressources des ménages les plus aisés.....	84
i. Les revenus non distribués sont difficiles à mesurer	85
ii. D'autres sources de revenus ne sont pas prises en compte : l'exemple des loyers imputés	90
2. L'amélioration de la connaissance du patrimoine des ménages doit être une priorité.....	92
a. Plusieurs projets en cours visant à pallier le manque de données en matière de patrimoine	92
i. L'exploitation des données issues des contrats d'assurance-vie.....	92
ii. La mise en œuvre d'une base de données relative au patrimoine professionnel	93
iii. L'exploitation des données issues des transmissions.....	94
b. Une production de données sur les hauts revenus et les hauts patrimoines à accélérer	96
i. L'élargissement du périmètre du revenu fiscal de référence.....	96
ii. La mise en œuvre d'une obligation déclarative élargie pour le patrimoine	98
iii. Le croisement de plusieurs sources de données.....	99

II. UN RÉGIME FISCAL RÉGRESSIF POUR LA PLUPART DES PLUS HAUTS PATRIMOINES ET DES PLUS HAUTS REVENUS	104
A. UNE MOINDRE IMPOSITION DES MÉNAGES LES PLUS AISÉS S'EXPLIQUANT NOTAMMENT PAR LA COMPOSITION DE LEURS REVENUS	105
1. Des assiettes d'imposition n'intégrant pas la totalité des revenus de ces ménages	106
a. Une imposition des revenus reposant sur une partie des ressources effectivement perçues par les ménages	106
b. Des formes de revenus échappant à l'impôt.....	108
i. Les revenus non distribués	109
ii. Les plus-values non réalisées	111
iii. Le crédit lombard	114
2. Des ménages aisés bénéficiant d'une fiscalité avantageuse sur la plupart de leurs revenus	117
a. Une fiscalité sur les revenus du capital plus avantageuse que celle sur les revenus d'activité.....	117
i. Une divergence structurelle entre fiscalité du travail et fiscalité du capital.....	117
ii. Une correction marginale de la fiscalité des revenus du capital grâce aux contributions portant sur les hauts revenus	120
b. Une capacité d'arbitrage limitant la portée redistributive de l'impôt.....	122
3. Des dépenses fiscales ne modifiant qu'à la marge l'imposition des ménages les plus aisés	127
a. L'effet limité de la plupart des crédits et réductions d'impôts sur l'imposition des ménages les plus aisés.....	127
b. Des dispositifs fiscaux susceptibles de réduire significativement l'imposition des ménages les plus aisés.....	130
i. La réduction d'impôt dite « Girardin industriel »	130
ii. La réduction d'impôt « Malraux ».....	132
iii. Le déficit foncier en location nue.....	133
iv. L'amortissement en location meublée.....	135
B. UNE TAXATION RÉGRESSIVE DE LA DÉTENTION DES PLUS HAUTS PATRIMOINES	138
1. Une assiette taxable concentrée sur les seuls biens immobiliers	139
a. L'exclusion du patrimoine professionnel de l'assiette taxable des différentes impositions sur les hauts patrimoines depuis les années 1980	139
b. L'exclusion du patrimoine financier depuis la transformation de l'ISF en IFI.....	141
i. La suppression de l'ISF a réduit l'imposition des hauts patrimoines	141
ii. La fiscalité de la détention des patrimoines se résume désormais à l'impôt sur la fortune immobilière et aux taxes foncières	143

2. Une régressivité portée par la prédominance des biens professionnels dans les plus hauts patrimoines et par le plafonnement de l'IFI.....	146
a. Des biens immobiliers occupant une part minoritaire des plus hauts patrimoines..	146
b. Le maintien d'un plafonnement de l'IFI, participant à la régressivité de la fiscalité de la détention du patrimoine	149
i. Un mécanisme mis en œuvre dès la création de l'ISF pour éviter tout effet confiscatoire	149
ii. Un effet régressif du plafonnement de l'IFI accentué par le pilotage des revenus des plus hauts patrimoines.....	151
C. UNE FISCALITÉ SUR LA TRANSMISSION DES HAUTS PATRIMOINES PEU REDISTRIBUTIVE MALGRÉ DES TAUX FACIAUX ÉLEVÉS.....	155
1. Une transmission théoriquement plus taxée en France qu'ailleurs.....	155
a. Une fiscalité de la transmission globalement progressive	155
b. Des transmissions de patrimoine moins taxées dans la plupart des pays de l'OCDE qu'en France	158
2. Des mécanismes fiscaux réduisant fortement l'imposition effective de la transmission des plus hauts patrimoines	160
a. Le pacte Dutreil : un dispositif au cœur des débats de la transmission des biens professionnels.....	161
i. Le pacte Dutreil permet une imposition réduite de la transmission d'entreprise.....	161
ii. Un dispositif bénéficiant principalement aux ménages les plus aisés, dont le coût et la finalité sont critiqués.....	163
iii. Un mécanisme soutenu par de nombreux acteurs et répandu dans le monde.....	167
b. L'effacement des plus-values latentes ou des reports d'imposition lors de la transmission.....	171
i. L'effacement des plus-values latentes	171
ii. La « purge » d'imposition en report dans le cadre du régime de l'apport-cession.....	174
c. L'assurance-vie, outil fiscal avantageux pour la transmission du patrimoine financier	179
d. Le recours au démembrement de propriété	180
D. UNE RÉGRESSIVITÉ DE L'IMPOSITION DES MÉNAGES LES PLUS AISÉS AGRAVÉE PAR LEUR CAPACITÉ À PILOTER LEUR PATRIMOINE ET LEURS REVENUS.....	182
1. Un recours à des sociétés patrimoniales réduisant fortement la fiscalité au sommet de la distribution.....	182
a. Des structures sociétaires au cœur de l'atténuation de l'imposition des ménages les plus aisés	182
i. La généralisation des structures sociétaires à des fins de structuration patrimoniale.....	182
ii. La rétention des revenus dans les structures sociétaires comme vecteur d'optimisation fiscale	186

b. Un système fiscal régressif révélant les limites de la taxe sur les holdings introduite en LFI pour 2026	191
i. Une forte régressivité liée à la dissociation entre revenu économique et revenu fiscal	191
ii. Une réponse législative recentrée sur les actifs somptuaires laissant intacte la question des revenus non distribués	195
2. Des ménages très aisés bénéficiant d'un accès privilégié à l'information et au conseil pour valoriser leur patrimoine.....	198
a. Une offre de conseil patrimonial et fiscal largement structurée autour des ménages les plus fortunés.....	198
b. L'optimisation fiscale : un objectif parmi d'autres	201
c. L'existence de risques et de dérives.....	205
3. Des risques de fraude réels, mais un contrôle déjà fortement ciblé.....	208
a. Une optimisation fiscale susceptible de dériver vers l'abus de droit ou la fraude fiscale.....	208
b. Les ménages les plus aisés font l'objet d'un niveau de contrôle très élevé	212
c. Les ménages les plus aisés ne fraudent pas davantage que la moyenne	216
III. LA NÉCESSITÉ DE MIEUX ENCADRER CERTAINS DISPOSITIFS À L'ORIGINE DE LA RÉGRESSIVITÉ DE LA FISCALITÉ DES PLUS HAUTS PATRIMOINES ET DES PLUS HAUTS REVENUS.....	218
A. L'IMPOSITION DE LA DÉTENTION DU PATRIMOINE SE HEURTE À DES CONTRAINTES JURIDIQUES ET ÉCONOMIQUES.....	219
1. La réintroduction d'une forme d'ISF ne concernerait les très hauts patrimoines qu'à la marge.....	219
a. L'existence d'un plafonnement aux effets régressifs.....	220
b. Des contribuables mobiles	221
c. Une perte d'attractivité et un signal négatif	223
2. La « taxe Zucman » est inapplicable dans le contexte constitutionnel actuel et présenterait un risque sérieux pour notre économie.....	224
a. Un impôt différentiel décliné sous plusieurs formes	224
b. Une inconstitutionnalité certaine.....	225
c. De très importants obstacles techniques et économiques.....	227
i. Une taxation du patrimoine professionnel décriée pour sa complexité de mise en œuvre et ses effets négatifs sur l'économie	227
ii. Une taxation excessive qui conduirait au départ des potentiels contribuables	229
3. Les raisons de l'abandon de l'avant-projet gouvernemental de contribution différentielle sur les hauts patrimoines	231
a. Une taxation différentielle qui évitait certains défauts de la « taxe Zucman »	231
b. Une taxe qui n'a finalement pas été retenue	233

B. DES AJUSTEMENTS UTILES DE LA FISCALITÉ DE LA TRANSMISSION DES PLUS HAUTS PATRIMOINES	234
1. Tout projet sur la taxation de la transmission des patrimoines doit tenir compte de la « grande transmission » à venir	235
2. Plutôt qu'un « renversement de la table », des réformes ciblées sur les plus grandes transmissions.....	237
a. Aller au bout de la logique de resserrement de l'assiette du pacte Dutreil	239
b. Mettre fin à l'effacement systématique des plus-values latentes dans le cadre du régime de l'apport-cession	242
c. À terme, une fiscalité de la transmission centrée sur l'héritier ?.....	244
C. RENFORCER LA PROGRESSIVITÉ DE LA FISCALITÉ DES REVENUS DES MÉNAGES LES PLUS AISÉS EN AGISSANT SUR L'ASSIETTE FISCALE	246
1. L'amélioration de la fiscalité sur les hauts revenus ne passe pas par une nouvelle réforme des taux marginaux d'imposition	246
a. L'impasse que représenterait une nouvelle augmentation de l'IR et du PFU	246
b. La possibilité d'ajuster la contribution différentielle sur les hauts revenus.....	248
i. Élargir l'assiette de la contribution.....	249
ii. Garantir un taux d'imposition effectif de 20 %	250
2. La piste d'une taxation des revenus non distribués via une taxe sur les holdings patrimoniales	253
a. L'assimilation des revenus non distribués aux revenus des personnes physiques se heurte à des obstacles juridiques et pratiques.....	253
b. Les modèles étrangers et la tentative du Gouvernement pour faire aboutir une taxe sur les holdings patrimoniales présentent de nombreuses limites.....	256
i. Si d'autres pays disposent d'une fiscalité sur les structures sociétaires patrimoniales, ces dispositifs ne sont pas aisément transposables	257
ii. Un projet gouvernemental de taxe sur les holdings patrimoniales qui n'a pas prospéré..	259
c. L'instauration d'une taxe portant sur les actifs patrimoniaux logés dans des holdings demeure une piste à approfondir	261
i. La distinction entre holdings opérationnelles et holdings patrimoniales.....	261
ii. La distinction entre actifs professionnels et actifs non professionnels	262
iii. La distinction entre trésorerie passive et trésorerie active	263
CONCLUSION.....	265
LISTE DES RECOMMANDATIONS	267
EXAMEN DU RAPPORT EN COMMISSION	269

ANNEXE : L'IMPOSITION À L'IR ET À L'IFI DES 50 PLUS HAUTS PATRIMOINES IMMOBILIERS	283
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	289
CONTRIBUTIONS DES GROUPES ET DES MEMBRES DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE.....	297
CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTES ET APPARENTÉS, PAR MME ESTELLE MERCIER, DÉPUTÉE DE MEURTHE-ET-MOSELLE	299
CONTRIBUTION DU GROUPE ÉCOLOGISTE ET SOCIAL, PAR MME EVA SAS, DÉPUTÉE DE PARIS.....	307
CONTRIBUTION DE M. ÉRIC COQUEREL, DÉPUTÉ DE SEINE-SAINT-DENIS, VICE-PRÉSIDENT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	311
CONTRIBUTION DE M. CHRISTOPHE MONGARDIEN, DÉPUTÉ DES HAUTS-DE-SEINE, SECRÉTAIRE DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	325

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

En préambule, je salue l'initiative du groupe LIOT qui a permis avec cette commission d'enquête de mieux connaître les contribuables disposant des plus hauts revenus et patrimoines et de mieux appréhender leurs stratégies économiques et fiscales au regard de l'imposition.

Je regrette que l'agenda très dense de la commission, combiné au calendrier parlementaire très contraint, indépendamment de l'attrait particulier de certaines auditions en comparaison avec d'autres, n'aient pas toujours permis la participation assidue de tous ses membres, mais au final, l'ensemble des sensibilités politiques y ont assisté, et je les en remercie. Il ne fait aucun doute que le présent rapport, par la richesse des informations actualisées qu'il contient au fil de ses 270 pages, constituera une base de réflexion précieuse pour les futurs débats parlementaires portant sur le sujet.

Ce travail s'inscrit dans la continuité d'un rapport que j'avais eu l'honneur de porter, il y a quelques années, avec mon collègue Nicolas Sansu ⁽¹⁾, sur la fiscalité du patrimoine. Je citais alors, dans mon propos introductif, un texte qui a conservé tout son acuité.

« Qu'avez-vous fait pour tant de biens ? vous vous êtes donné la peine de naître, et rien de plus : du reste, homme assez ordinaire ! tandis que moi, morbleu, perdu dans la foule obscure, il m'a fallu déployer plus de science et de calculs pour subsister seulement, qu'on n'en a mis depuis cent ans à gouverner toutes les Espagnes » (Beaumarchais, *Le Mariage de Figaro*, 1784).

C'est en opposition à l'inégalité dénoncée par Beaumarchais que se sont construits, avec la Révolution française, l'idéal d'égalité que notre République proclame encore aujourd'hui, que le bloc constitutionnel défend et que nous poursuivons en notre qualité de législateur.

La question de la contribution des « ultra riches », qui implique de connaître la composition de leur patrimoine et la source de leurs revenus, découle de cet idéal égalitaire et a inspiré la création de cette commission d'enquête.

Qu'est-ce, au fond, qu'être « ultra riche » ?

Une quarantaine d'auditions ont été nécessaires pour embrasser les différentes représentations statistiques et fiscales du concept de « richesse ». Les concepts varient en effet selon l'approche qu'en ont les acteurs institutionnels

(1) Rapport d'information n° 1678 du 27 septembre 2023 M. Jean-Paul Mattei et M. Nicolas Sansu sur la fiscalité du patrimoine.

comme l'INSEE ou la Banque de France, les instituts de type think tank, les universitaires ou encore, l'administration fiscale.

Malgré le caractère lacunaire des données disponibles, une réalité statistique émerge : les 0,1 % des contribuables les plus riches en termes de revenus ou de patrimoine constituent un groupe très restreint de 74 500 foyers fiscaux, avec un noyau dur de 7 000 foyers environ relevant à la fois des très hauts revenus et des très hauts patrimoines.

Loin des idées reçues de présomption de fraude, ces contribuables n'étant pas plus redressés que les autres comme l'ont confirmé les services chargés des contrôles fiscaux, la commission a fait le constat que ces ménages ont accès à des conseils juridiques leur permettant, en toute légalité, d'optimiser leur fiscalité dans une logique d'acteur économique « rationnel ».

En effet, ils se distinguent de l'ensemble des foyers fiscaux par un moindre patrimoine immobilier – et des revenus immobiliers inférieurs à la moyenne des ménages en termes de part de ces revenus dans leur patrimoine –, bien qu'ils soient propriétaires à 95 % de leur résidence principale. Ils disposent également d'un plus grand patrimoine mobilier qui représente 57 % de leur patrimoine contre 17 % pour la population générale. Ce patrimoine mobilier repose principalement (à 34 %) sur l'investissement dans les sociétés non cotées ou « *private equity* », dont le taux de rendement est de 9 à 12 % annuels contre 2 % pour les placements génériques tels assurance-vie et livrets. Leurs revenus provenant du travail sont inférieurs aux revenus provenant du capital, les 0,1 % les plus aisés ne percevant que 19 % de revenus du travail, la majorité de leurs revenus provenant du patrimoine professionnel. Leur reste à vivre disponible après paiement des dépenses contraintes étant très important, ils peuvent donc le placer dans des supports financiers à la rentabilité plus élevée (car plus risqués) que l'ensemble des ménages qui préfère les placements avec garantie de capital moins rémunérateurs. Leur localisation géographique est prépondérante dans l'agglomération parisienne et leur composition sociologique révèle qu'ils sont moins exposés que le reste de la population aux ruptures de la vie familiale, avec une représentation cinq fois moindre des familles monoparentales dans cette population, mais aussi qu'ils ont moins d'enfants à charge (un tiers seulement ayant des enfants à charge). Enfin, 60 % d'entre eux ont hérité d'un patrimoine.

L'importance de l'héritage dans le patrimoine des ménages les plus riches (appartenant au dernier décile) est le corollaire de la pyramide des âges qui concerne l'ensemble de la population. Avec la disparition des baby boomers le flux successoral annuel (successions et donations) devrait passer de 300 milliards d'euros actuellement à 677 milliards en 2040.

Un autre enseignement de ce rapport est le constat de l'efficacité des mécanismes de redistribution français, qui permettent de compenser les inégalités entre les premier et dernier déciles de revenus, via les politiques de santé, de logement et les aides sociales. L'INSEE confirme que les 10 % des personnes les

plus aisées ont un revenu après transferts publics 3,5 fois plus élevé que les 10 % les plus modestes contre 26 fois plus élevé avant transferts publics.

L'enrichissement des ménages les plus riches au cours des quarante dernières années est un phénomène mondial auquel la France n'échappe pas, et pour lequel elle se situe même dans la moyenne des pays de l'OCDE, derrière l'Italie et l'Autriche. Grâce aux mécanismes de redistribution, cet enrichissement ne se fait pas au détriment des ménages les plus pauvres. Selon la Banque de France, entre 2009 et 2024, la part de patrimoine, 5 % environ, détenue par les 50 % des ménages les moins fortunés étant restée constante, l'enrichissement des 10 % les plus riches s'est faite au détriment des 40 % des ménages qualifiés comme relevant des classes moyennes.

La visite réalisée au ministère des finances le 24 juin dernier par votre serviteur et le rapporteur de la commission d'enquête, aux fins d'examiner les feuilles d'imposition des 50 foyers fiscaux les plus riches en patrimoine immobilier de France, a permis de constater la prépondérance de la structuration de leur patrimoine autour de sociétés holdings assujetties à l'impôt sur les sociétés. Cependant, la connaissance complète de leur patrimoine reste impossible, puisque l'État ne connaît que les biens immobiliers et les revenus déclarés, à l'exclusion des actifs mobiliers, des avoirs à l'étranger et des capitaux immobilisés dans les structures sociétaires interposées.

Fiscalement, la transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) en 2017 a conduit à exclure des données fiscales renseignées chaque année par les contribuables dans leur déclaration d'imposition la composition mobilière de leur patrimoine, pour ne retenir que les données relatives au patrimoine immobilier dont la valeur est supérieure à 1,3 millions d'euros.

Il serait inexact de prétendre que cette réforme a fait perdre la représentation statistique de la composition de l'ensemble du patrimoine des 10 % et du 0,1 % de ménages les plus riches, puisque même du temps de l'ISF, le patrimoine professionnel n'était pas intégré dans l'assiette de cet impôt, impliquant la faible fiabilité des données fiscales déclarées dans les déclarations simplifiées et l'absence de connaissance exhaustive de ce patrimoine professionnel.

La source la plus fiable de données sur cette composition patrimoniale globale, personnelle et professionnelle, bien qu'a posteriori, consiste dans les déclarations de succession recueillies par les notaires en leur qualité d'officiers publics ministériels, et transmises à l'administration fiscale.

Un autre moment de visualisation de la globalité de ces patrimoines intervient également lors de la liquidation du régime matrimonial en cas de divorce. La réforme du divorce par consentement mutuel en 2017, impliquant leur enregistrement notarial, a conduit l'INSEE à ne plus publier de comptage annuel du nombre de divorces. Cependant, on recensait 218 800 mariages en 2021 et, selon le

ministère de la justice, 106 200 divorces, soit un taux de 48 % de divorces ; l'âge moyen de divorce est de 46 ans pour les femmes et 49 ans pour les hommes, pour une durée de mariage moyenne de 16 ans⁽¹⁾. Par conséquent, les données des liquidations matrimoniales existent bien, puisqu'elles constituent l'assiette des droits perçus par le fisc à ce titre, il serait possible de les traiter de façon statistique afin de retracer la composition du patrimoine pour près de la moitié des ménages mariés, à l'âge du milieu de la vie.

Je déplore vivement qu'à l'heure du numérique, la numérisation de ces documents relatifs au patrimoine des ménages et leur télétransmission ne soit pas achevée, laquelle n'existe que pour les donations. Les supports papier continuent ainsi d'être adressés à l'administration fiscale pour les successions. Un travail de numérisation globale a débuté en 2017 et devrait s'achever en 2032. Une durée de 16 ans - hors retards encore possibles - semble totalement décorrélée de l'exigence de transparence qui pèse sur tant d'entreprises et de secteurs, et laisse présager que ce chantier n'a pas été considéré à sa juste importance par les pouvoirs publics.

À ce titre, je suis favorable à une accélération de ce chantier et à la prise en compte par les statistiques publiques, en plus des déclarations de succession, des liquidations-partages de régimes matrimoniaux pour connaître la composition du patrimoine des ménages. Un seuil de patrimoine pourrait être fixé pour les plus hauts déciles afin que l'administration fiscale examine ces seules compositions patrimoniales.

Le retour à un ISF tel qu'il existait avant 2017 ne concernerait que marginalement les ménages appartenant au dernier décile, et n'aurait qu'une portée symbolique, c'est pourquoi je n'y suis pas favorable.

La réforme baissière de l'impôt sur les sociétés (IS) menée de 2017 à 2022, conjuguée à la mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU) applicable aux revenus mobiliers de 31,4 % (12,8 % d'impôt sur le revenu et 18,6 % de prélèvements sociaux, 17,2 % avant le vote du PLFSS 2026), a permis de libérer les capitaux stockés dans les structures sociétaires entre 2012 et 2017, durant la précédente augmentation de taxation des capitaux mobiliers. Cette réforme a atteint son but qui était la libération de ces capitaux stockés et leur réinjection dans l'économie, avec une augmentation de 41 % en deux ans des dividendes distribués entre 2017 et 2019 selon l'Insee.

Il ne faudrait pas aujourd'hui que ce dispositif soit contourné pour reconstituer des stocks dans des sociétés créées dans le seul but de bénéficier d'un traitement fiscal plus favorable via la forme sociétaire.

À ce titre, je suis favorable à la proposition d'expérimenter une fiscalité adaptée pour les holdings patrimoniales, dont le PLF 2026 avait donné une esquisse, en veillant à distinguer les actifs professionnels des actifs non professionnels, la

(1) Statistiques annuelles du ministère de la justice pour 2025.

trésorerie active de la trésorerie passive, les holdings opérationnelles des holdings patrimoniales.

J'appelle néanmoins à la prudence si une réforme des obligations déclaratives des structures sociétaires devait voir le jour et rappelle que la fiscalité ciblée sur les structures sociétaires à but purement patrimonial devrait être avant tout corrective des effets d'aubaine observés dans certaines d'entre elles. Cependant, cette réforme ne devrait pas aboutir à taxer directement les holdings au titre de leurs revenus non distribués ce qui contreviendrait à la directive européenne dite « mère fille » et au principe de liberté de circulation des capitaux en Europe. L'exigence constitutionnelle de ne taxer que les revenus dont le contribuable a effectivement disposé limite les possibilités d'imposition des actionnaires personnes physiques sur tout ou partie d'un résultat non distribué et exige de fixer des critères de contrôle et de disponibilité du patrimoine conformes à cette exigence. Si l'on peut envisager qu'une partie des revenus d'une holding puissent être assimilés à des éléments de patrimoine aisément disponibles pour le contribuable, tel ne saurait être le cas pour l'ensemble de leurs participations.

Le relèvement des différentes quotes-parts pour frais et charges (QPFC) applicables aux remontées de dividendes ou aux plus-values de cessions de participations des holdings patrimoniales constituerait à mon avis une piste intéressante même si ces réformes nécessitent une modification de notre législation européenne

Je rappelle également l'importance du Pacte Dutreil dans la transmission du patrimoine professionnel entre générations. La disparition des baby boomers dans les années à venir doit inviter à la prudence fiscale sur les éventuelles réformes de ce dispositif dont je considère important de préserver l'intégrité, à l'instar de nos voisins européens. À ce titre, il convient de veiller à garantir un traitement fiscal plus équitable en cas de cession à titre onéreux des titres transmis sous le régime d'un pacte Dutreil, en retenant pour le calcul de la plus-value de cession réalisée, comme valeur d'acquisition des titres, la valeur des titres au jour de leur transmission à titre gratuit après application de l'exonération de 75 %. Un système d'amortissement de cette plus-value latente pourrait, dans ce cadre, être également étudié. C'est pourquoi je suis réservé sur le resserrement de l'assiette du Pacte Dutreil que propose le présent rapport, ainsi sur la fin de l'effacement systématique des plus-values dans le régime de l'apport-cession, essentiel selon moi à une reprise efficace des sociétés dans le cadre d'une transmission.

Plus généralement, je considère que le législateur doit accompagner la transmission du patrimoine vers les jeunes générations, plus susceptibles par nature de l'investir dans l'économie réelle et de créer des emplois. Je rappelle avoir préconisé à ce titre le maintien des seuils de donation entre vifs, l'adaptation des bornes d'âge applicables à l'exonération de droits au titre des dons de sommes d'argent consentis en pleine propriété dans un cadre familial et, dans un souci de justice fiscale, l'alignement des seuils d'exonération de l'assurance-vie sur ceux des successions en ligne directe.

Le souci de justice fiscale nécessite également de maintenir la contribution différentielle sur les hauts revenus visant à garantir un taux d'imposition de 20 % et de revaloriser à hauteur de l'inflation les seuils de l'IFI annuellement.

En conclusion, sous les réserves précédemment mentionnées quant aux solutions envisageables pour apporter les correctifs nécessaires à une meilleure contribution à la solidarité nationale des français appartenant 0,1 % des plus aisés, sans casser la dynamique économique, j'approuve le contenu du présent rapport. Il conviendra que ces préconisations trouvent une expression législative dans les meilleurs délais pour satisfaire à l'objectif d'intérêt général poursuivi, à savoir une meilleure contribution des plus riches et un meilleur consentement à l'impôt, socle de notre contrat social.

INTRODUCTION

L'une des grandes ruptures de la Révolution française avec l'Ancien Régime a été d'énoncer, à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, un principe d'égalité devant les charges publiques : « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ». Sur ce fondement et en vertu de l'article 34 de la Constitution, « *il appartient au législateur de déterminer dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives des contribuables* » ⁽¹⁾.

Or, l'ancien ministre de l'Économie et des Finances, Éric Lombard, déclarait le 11 janvier 2026 que « *des milliers* » de « *personnes les plus fortunées [...] ne paient aucun impôt sur le revenu* » ⁽²⁾. Cette information a depuis lors été confirmée : **non seulement plus de 13 000 personnes disposant d'un patrimoine de plus de 1,3 million d'euros ne paient aucun impôt sur le revenu, mais des dizaines de milliers d'autres paient un impôt sur le revenu très faible**. Ce constat soulève une interrogation essentielle : notre système fiscal est-il en mesure d'appréhender efficacement les revenus et les patrimoines des ménages les plus aisés, alors même que ceux-ci concentrent une part croissante de la richesse nationale ?

Les très hauts revenus et les très hauts patrimoines occupent une place singulière dans le débat public. Ils alimentent régulièrement les discussions budgétaires, nourrissent les interrogations sur l'équité de l'impôt et cristallisent des positions souvent antagonistes. Pourtant, ces débats reposent fréquemment sur une **connaissance incomplète de la réalité économique et patrimoniale de ces ménages**. Comment leurs revenus sont-ils constitués ? Dans quelle mesure leur patrimoine progresse-t-il plus rapidement que celui du reste de la population ? Quel est le niveau réel de leur contribution aux finances publiques ? Quelle place occupent les sociétés holdings, les mécanismes de capitalisation ou les dispositifs fiscaux dans leur stratégie patrimoniale ? Certains montages relèvent-ils de l'optimisation fiscale – qui est légale – ou de l'abus de droit, voire de la fraude ?

La commission d'enquête a souhaité dépasser les oppositions de principe et les différends politiques qui entourent ces questions afin d'établir un diagnostic aussi objectif que possible des mécanismes patrimoniaux et fiscaux à l'œuvre. Trente-sept auditions ont été conduites auprès d'économistes,

(1) Décision du Conseil constitutionnel n° 99-419 DC, Loi relative au pacte civil de solidarité, cons. 44.

(2) Libération, « Éric Lombard, ancien ministre de l'Économie : "La méthode Lecornu ne fonctionne pas" », 11 janvier 2026 ([lien](#)).

d'universitaires, d'administrations, d'autorités indépendantes, de professionnels de la gestion patrimoniale, d'avocats fiscalistes, d'organisations non gouvernementales et d'acteurs économiques. Ces travaux ont été utilement complétés par les réponses des personnes auditionnées aux questionnaires du rapporteur.

Le 24 juin 2026, le rapporteur s'est également rendu, avec le président de la commission d'enquête, au ministère de l'économie et des finances pour disposer de données exhaustives sur les déclarations d'impôt sur le revenu et d'impôt sur la fortune immobilière des 50 contribuables détenant les patrimoines immobiliers les plus élevés. Au-delà des enseignements tirés des données statistiques, l'examen des situations individuelles a permis d'observer concrètement le recours à certains mécanismes juridiques et patrimoniaux afin de réduire très significativement leur imposition. À cet égard, la détention indirecte des actifs *via* des sociétés imposées à l'impôt sur les sociétés et la capitalisation de revenus au sein de holdings ne sont pas des pratiques marginales, mais structurent au contraire l'organisation patrimoniale des plus grandes fortunes ⁽¹⁾.

Le présent rapport poursuit une ambition simple : mieux connaître les très hauts revenus et les très hauts patrimoines afin d'apprécier la réalité de leur contribution aux charges publiques. Il ne s'agit ni de stigmatiser la réussite économique, ni de nourrir un débat idéologique sur la richesse, mais d'établir un état des lieux fondé sur les faits, préalable indispensable à toute réflexion sur l'évolution du système fiscal. Cette analyse entend ainsi éclairer, à quelques mois de l'examen du projet de loi de finances pour 2027 et dans la perspective des échéances électorales de la même année, la réalité de la contribution des hauts revenus et des hauts patrimoines au financement des services publics.

*

Les travaux de la commission conduisent à un constat majeur : après près d'un siècle de réduction des inégalités patrimoniales, la France connaît depuis les années 1980 un mouvement durable de forte concentration des revenus et des patrimoines au sommet de la distribution. Cette évolution tient moins à l'accroissement des revenus du travail, qu'à celle – exponentielle depuis une dizaine d'années – des plus hauts patrimoines. Or, on observe un mécanisme cumulatif particulièrement puissant : plus un patrimoine est élevé, plus il génère des revenus qui alimentent sa propre accumulation, accentuant ainsi la concentration de la richesse. En outre, les évolutions démographiques actuellement à l'œuvre (disparition progressive de la génération du « baby-boom » et diminution du nombre d'enfants) accentuent encore ce phénomène de concentration par les transmissions patrimoniales qui en découlent.

(1) La situation de ces contribuables est présentée en détail, dans le respect du secret fiscal, en annexe du présent rapport.

Cette dynamique n'est pas compensée efficacement par notre système fiscal : si l'imposition est progressive jusqu'au 0,1 % des ménages les plus aisés, elle décroît au-delà de ce seuil. En effet, ces derniers tirent l'essentiel de leurs ressources des revenus du patrimoine, qui sont structurellement moins imposés que les revenus d'activité. Ils disposent, en outre, d'une capacité d'arbitrage dont ne bénéficient pas les autres contribuables entre salaire et dividendes, entre revenus distribués et revenus capitalisés, ou encore entre détention directe et détention par l'intermédiaire de sociétés. Ils peuvent ainsi atténuer fortement l'assiette des revenus imposables au barème progressif de l'impôt sur le revenu et opter, en plaçant leurs actifs dans une société interposée, à une imposition plus avantageuse à l'impôt sur les sociétés.

Le développement des holdings patrimoniales constitue, à cet égard, une évolution majeure. Conçues à l'origine comme des outils d'organisation économique, elles sont devenues pour certaines d'entre elles des instruments de pilotage patrimonial permettant de différer durablement l'imposition des revenus, d'optimiser la transmission du patrimoine et de bénéficier de régimes fiscaux particulièrement favorables. **À ces mécanismes s'ajoutent plusieurs dispositifs spécifiquement mobilisés par les ménages les plus fortunés** – tels que le pacte Dutreil ou le régime de l'apport-cession – ainsi que le développement d'un véritable écosystème de conseil patrimonial, associant *family offices*, cabinets d'avocats fiscalistes et conseils spécialisés. Si le rapporteur ne remet pas en question l'intérêt économique que peuvent présenter ces dispositifs et l'existence d'un tel écosystème, il n'en demeure pas moins que **certaines pratiques s'apparentent à une recherche d'optimisation dont on peut interroger le bien-fondé pour notre économie et nos finances publiques.**

Les investigations de la commission mettent également en lumière une faiblesse plus fondamentale encore : **l'État ne connaît qu'imparfaitement la situation des ménages les plus fortunés.** Si les revenus déclarés et le patrimoine immobilier sont relativement bien appréhendés, il n'en va pas de même des actifs financiers, des actifs professionnels, des bénéfices accumulés dans les sociétés ou des avoirs détenus à l'étranger. Cette connaissance incomplète constitue en elle-même un enjeu démocratique et de politique publique, puisqu'elle limite la capacité du législateur à mesurer précisément les phénomènes de concentration patrimoniale et les effets redistributifs du système fiscal.

*

Ces constats conduisent naturellement à s'interroger sur les mesures à prendre pour mieux adapter notre fiscalité à ce phénomène de concentration des plus hauts revenus et des plus hauts patrimoines.

Le rapport écarte **plusieurs propositions régulièrement avancées dans le débat public.** Certaines se heurtent à d'importantes difficultés d'ordre constitutionnel, technique ou économique, comme la « taxe Zucman ». D'autres apparaissent insuffisamment ciblées : une augmentation du barème de l'impôt sur

le revenu ne concernerait que marginalement les ménages les plus aisés. Il en irait de même d'un rétablissement de l'impôt de solidarité sur la fortune, comme l'ont démontré de nombreuses études sur les effets de son plafonnement.

Les travaux de la commission conduisent donc à **privilégier une approche ciblée, consistant à corriger les principaux facteurs de régressivité identifiés**. Il est ainsi proposé, d'une part, de recentrer certains régimes dérogatoires sur leur finalité économique, notamment en matière de transmission d'entreprise ou d'apport-cession. Il est préconisé, d'autre part, d'apporter quelques adaptations à la contribution différentielle sur les hauts revenus afin de garantir que les contribuables les plus aisés acquittent effectivement un taux minimal d'imposition sur leurs revenus.

Dans le même sens, face à l'essor considérable des holdings patrimoniales et autres structures interposées, le rapporteur rappelle que **l'enjeu essentiel pour notre système fiscal n'est pas d'augmenter les taux marginaux d'imposition ou de créer de nouvelles impositions sur les personnes, mais de mieux encadrer la capacité des contribuables les plus aisés à assécher leurs assiettes taxables**. C'est pourquoi le rapporteur propose d'aller au-delà du dispositif de taxe sur les holdings adopté en loi de finances pour 2026, soit en encadrant davantage le régime fiscal applicable aux sociétés de capitaux contrôlées par un nombre limité d'associés et poursuivant un objet principalement patrimonial, soit en instaurant une taxation des actifs non professionnels et de la trésorerie passive détenus par les holdings familiales.

*

L'ambition de ce rapport n'est donc pas de remettre en cause la réussite économique ou la création de richesse, mais **d'apprécier, avec rigueur et sans parti pris, l'adéquation de notre système fiscal aux profondes transformations intervenues dans la structure des patrimoines**. C'est à cette condition que le débat sur la juste contribution des ménages les plus aisés pourra être conduit sur des bases objectives, éclairées et apaisées.

I. UN FORT ACCROISSEMENT DES PLUS HAUTS PATRIMOINES ET DES PLUS HAUTS REVENUS INSUFFISAMMENT DOCUMENTÉ

Dans une note de janvier 2025 ⁽¹⁾, la direction générale des finances publiques présentait la situation des « *foyers fiscaux les plus aisés en France* », soit selon cette analyse, les 0,1 % de foyers disposant des plus hauts revenus ou des plus hauts patrimoines immobiliers ⁽²⁾.

Il en ressortait que les 40 700 foyers à très hauts revenus (THR) totalisaient, en 2022, un revenu de 42 milliards d’euros (soit 3 % du revenu de l’ensemble des foyers), lequel avait connu, entre 2003 et 2022, une augmentation trois fois plus rapide (+ 119 %) que celui des autres foyers (+ 46 %). Les foyers à très hauts patrimoines (THP) disposent, quant à eux, de 187 milliards d’euros de patrimoine immobilier (2 % du patrimoine immobilier de l’ensemble des foyers). Entre 2003 et 2016 ⁽³⁾, ce patrimoine avait presque doublé, alors que celui des autres foyers avait progressé de 59 %. Par ailleurs, 6 900 foyers relevaient à la fois des THR et des THP. Ces éléments permettaient d’illustrer la forte concentration des très hauts revenus et très hauts patrimoines immobiliers, mais également leur augmentation beaucoup plus rapide que celle des revenus et patrimoines du reste de la population française.

Fondée sur les déclarations fiscales, cette note ne présentait toutefois qu’une partie de la richesse des foyers les plus aisés ⁽⁴⁾. En effet, échappait notamment à toute analyse le patrimoine mobilier détenu par ces contribuables, lequel joue pourtant « *un rôle moteur* » dans l’augmentation et la concentration du patrimoine des 0,1 % des ménages les plus riches ⁽⁵⁾.

Exploitant les éléments recueillis lors des auditions de la commission d’enquête et les informations complémentaires transmises au rapporteur, cette première partie vise à présenter de manière plus précise la situation des ménages disposant des plus hauts revenus et des plus hauts patrimoines, toute nature confondue, ainsi que les informations disponibles et celles encore manquantes à ce sujet.

(1) DGFIP Analyses, « Revenus et patrimoine des foyers les plus aisés en France », n° 08, janvier 2025.

(2) À défaut d’une connaissance précise des hauts patrimoines mobiliers (voir partie I.C. du présent rapport).

(3) Dernière année de déclaration de l’impôt sur la fortune.

(4) Entendue comme l’ensemble des biens ayant une valeur marchande dont ils disposent.

(5) CPO, Corriger les principales distorsions de l’imposition du patrimoine, décembre 2025, p. 33.

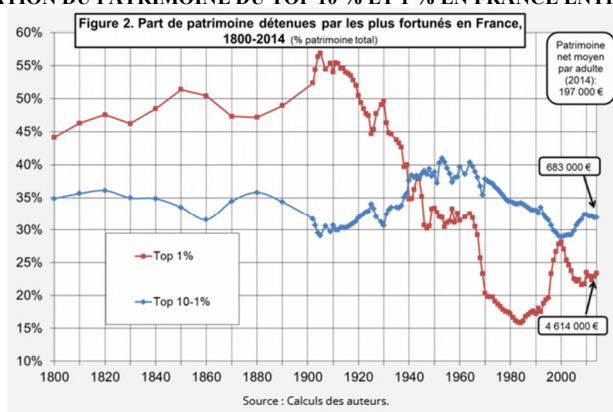
A. DEPUIS LES ANNÉES 1980, UNE AUGMENTATION DES PLUS HAUTS PATRIMOINES PLUS RAPIDE QUE CELLE DES PLUS HAUTS REVENUS

1. Après un siècle de baisse, une remontée des inégalités de revenus et de patrimoine

● Le phénomène de concentration des revenus et des patrimoines au sein d'un ensemble limité de personnes est une constante historique dans la plupart des États. En Europe, et plus particulièrement en France, il a néanmoins connu une réduction importante au cours du XX^e siècle.

S'agissant du patrimoine, alors qu'entre 1800 et 1900 les 10 % des ménages les plus fortunés détenaient plus de 80 % du patrimoine total, leur part s'est progressivement contractée tout au long du siècle suivant, pour atteindre environ 50 % au début des années 1980. Cette diminution est marquée au sommet de la distribution patrimoniale : **la part du patrimoine des 1 % des ménages les plus fortunés est ainsi passée de 57 % du patrimoine total à environ 15 % au début des années 1980**. Lors de son audition, Thomas Piketty soulignait ainsi que : « *la tendance à long terme est d'aller vers davantage d'égalité et vers une déconcentration du patrimoine – heureusement, d'une certaine façon, tant le niveau de départ était élevé. La concentration des patrimoines est forte, mais elle l'était plus encore il y a un siècle* » ⁽¹⁾.

CONCENTRATION DU PATRIMOINE DU TOP 10 % ET 1 % EN FRANCE ENTRE 1800 ET 2014



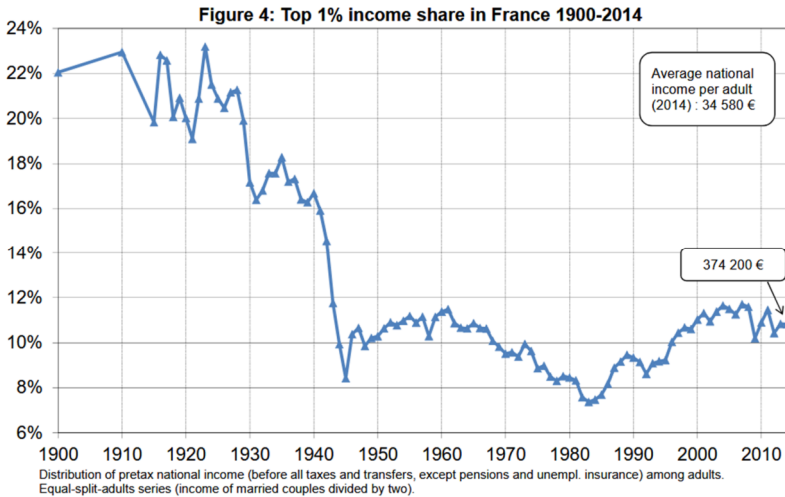
Source : Bertrand Gartint et Jonathan Goupille-Lebret, « Évolution des inégalités de patrimoine en France (1800-2014) », *Variances*, 2018 ([lien](#)).

S'agissant des revenus, au début du XX^e siècle, les 10 % des ménages les plus aisés percevaient près de la moitié du revenu national. Cette proportion s'est progressivement contractée pour s'établir à moins de 30 % à partir des années 1980, traduisant une diffusion plus large de la croissance économique au sein de la population. Cette évolution s'observe également pour **les 1 % les plus aisés dont**

(1) Audition du 7 mai 2026, compte-rendu n° 23.

la part des revenus nationaux est passée de 22 % au début du siècle à 7 % dans les années 1980.

CONCENTRATION DES REVENUS DU TOP 1 % EN FRANCE ENTRE 1900 ET 2014



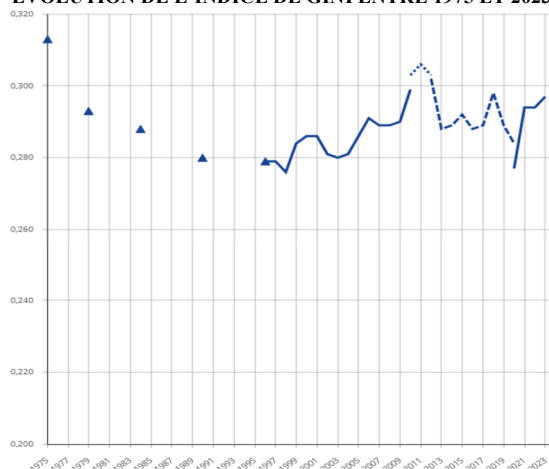
Source : Bertrand Gartinti, Jonathan Goupille-Lebret et Thomas Piketty, « Income Inequality in France, 1900-2014 : Evidence from Distributional National Accounts (DINA) », Banque de France, Working paper, 2018 ([lien](#)).

● Depuis les années 1980, on observe toutefois une inversion de cette dynamique, marquée par une remontée des inégalités en France : alors que le coefficient de Gini, qui permet de mesurer le niveau d'inégalité ⁽¹⁾, s'établissait à 0,276 en 1998, il s'est élevé à 0,304 en 2023, après avoir atteint un pic en 2011 à 0,306. Comme l'a souligné Gabriel Zucman lors de son audition : « si l'on considère la part des 10 %, voire des 1 % ou même des 0,1 % des personnes les plus riches dans le patrimoine total, la France se caractérise par une légère augmentation des inégalités depuis les années 1980 » ⁽²⁾.

(1) Selon la définition qu'en donne l'Insee, l'indice ou coefficient de Gini est un indicateur permettant de mesurer le niveau d'inégalité pour une variable et sur une population données. Il varie entre 0 (égalité parfaite) et 1 (inégalité extrême) ; l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé.

(2) Audition du 6 mai 2026, compte-rendu n° 22.

ÉVOLUTION DE L'INDICE DE GINI ENTRE 1975 ET 2023



Source : INSEE, « Niveau de vie et indicateurs d'inégalités. Données annuelles de 1975 à 2023 », 7 juillet 2025 ([lien](#)).

Cette évolution situe désormais la France en deçà de la moyenne européenne. Alors que l'indice de Gini en France est passé de 0,292 en 2014 à 0,304 en 2025, celui de l'Union européenne s'est, sur la même période, réduit de 0,309 à 0,292 ⁽¹⁾. **Selon Oxfam France**, « en 2014, les inégalités, mesurées par l'indice de Gini, étaient inférieures à la moyenne européenne. Depuis, les inégalités ont diminué en Europe tandis qu'elles ont progressé en France, jusqu'à dépasser la moyenne européenne » ⁽²⁾. Désormais, **environ 10 % des ménages concentrent près de la moitié du patrimoine total** ⁽³⁾.

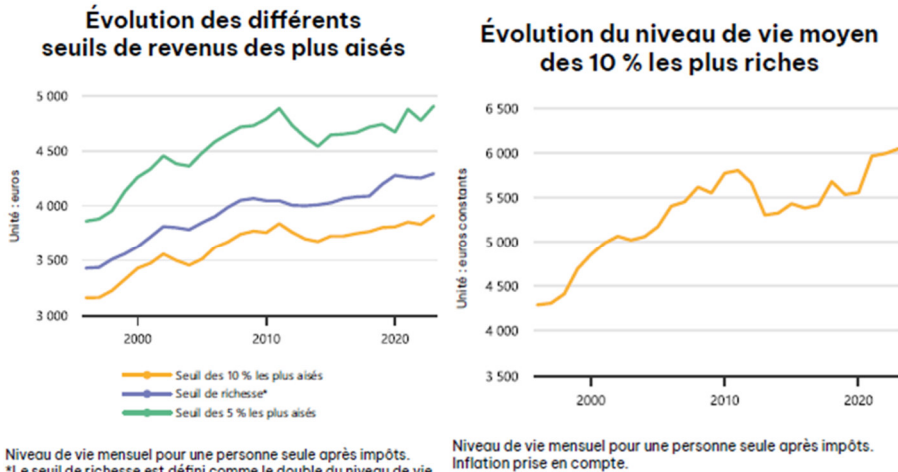
● Cette évolution de l'indice de Gini s'explique notamment par la **progression du niveau de vie des ménages les plus aisés**. Le niveau de vie des 10 % les plus riches a augmenté de 40 % sur la période, soit un rythme environ deux fois supérieur à celui observé pour les 10 % des ménages les plus modestes.

(1) Eurostat, « Coefficient de Gini du revenu disponible équivalent », 6 mai 2026 ([lien](#)).

(2) Audition du 12 mai 2026, compte-rendu n° 25.

(3) Insee, « 10 % des ménages détiennent près de la moitié du patrimoine total », 19 décembre 2021 ([lien](#)).

ÉVOLUTION DES SEUILS DE REVENUS ET DU NIVEAU DE VIE MOYEN DES 10 % LES PLUS AISÉS ENTRE 1996 ET 2023



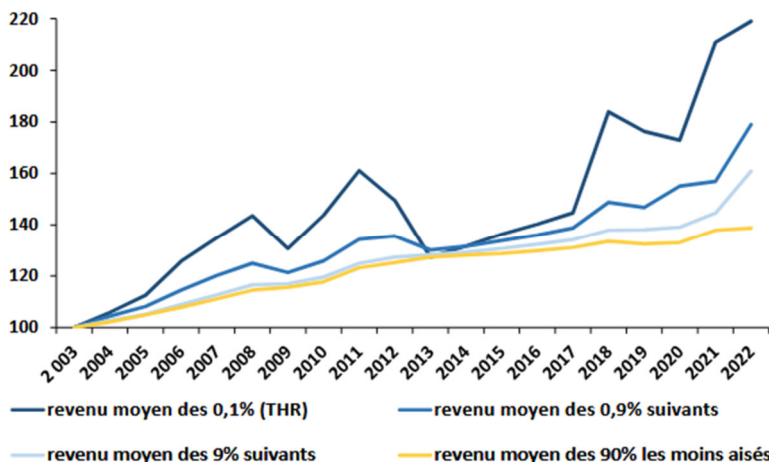
Source : Observatoire des inégalités, Rapport sur les riches en France, édition 2026.

Cette progression du niveau de vie s'accroît nettement à mesure que l'on s'élève dans l'échelle des revenus et des patrimoines. Ainsi, dans une note publiée en novembre 2025, la Direction générale des finances publiques (DGFIP) met en évidence que **le revenu moyen des foyers fiscaux les plus aisés a progressé plus rapidement que celui des autres foyers en 2024** : tandis que la hausse s'établit en moyenne entre 3,4 % et 4,9 % du 2^e au 9^e décile, elle atteint 6,9 % pour le dernier décile, 12,9 % pour les 1 % des revenus les plus élevés et 21,8 % pour les 0,1 % ⁽¹⁾.

Cette dynamique apparaît également sur une période plus longue, entre 2003 et 2022, au cours de laquelle le revenu des 0,1 % des foyers fiscaux les plus aisés a augmenté de 119 %, contre 79 % pour le top 1 % et 46 % pour l'ensemble du reste de la population, traduisant un **creusement des écarts de revenus, y compris au sein des ménages les plus fortunés**.

(1) DGFIP Statistiques, « L'impôt sur le revenu 2024 a été plus dynamique que les revenus », n° 41, novembre 2025.

ÉVOLUTION DES REVENUS SELON LEUR DISTRIBUTION ENTRE 2003 ET 2022, BASE 100



Source : DGFIP Analyses, « Revenus et patrimoine des foyers les plus aisés en France », n° 08, janvier 2025.

Une dynamique comparable s’observe également au sein du **0,1 % des ménages les plus fortunés de la distribution patrimoniale, dont le patrimoine a doublé sur la période, contre une progression de 59 % pour le reste de la population** ⁽¹⁾. Lors de son audition, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) précisait ainsi que « *dans la dernière période, les inégalités dans la répartition du stock de patrimoine ont augmenté. Fin 2009, le dernier dixième possédait 51 % du patrimoine ; au deuxième trimestre 2024, cette part était passée à 54,7 %. Entre 1998 et 2021, [...] le patrimoine brut des 10 % les moins bien dotés a diminué de 54 %, quand celui des 10 % les mieux dotés a augmenté de 94 %* » ⁽²⁾.

Les analyses de la Banque de France permettent d’affiner la compréhension de ce phénomène. En effet, entre 2009 et 2024, « *la part de patrimoine, 5 % environ, détenue par les 50 % des ménages les moins fortunés étant restée constante, cette hausse s’est faite au détriment des ménages situés entre la médiane et le dernier décile, les 40 % des ménages qualifiés comme étant les classes moyennes* » ⁽³⁾.

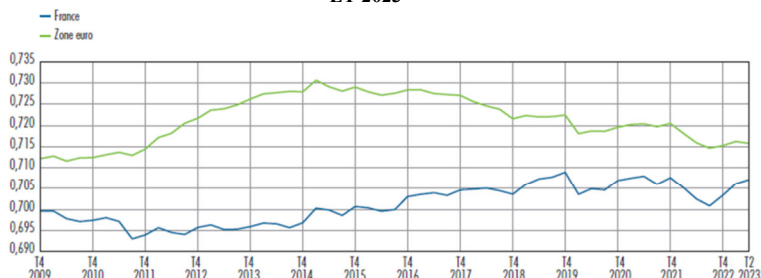
Cette évolution traduit un **phénomène de polarisation patrimoniale**, caractérisé par le renforcement du poids économique des ménages les plus aisés et, en miroir, par un affaiblissement relatif des catégories de ménages intermédiaires. Il en résulte que **l’indice de Gini du patrimoine est en hausse en France depuis 2011, tandis qu’il suit une trajectoire globalement baissière dans la zone euro depuis 2014**.

(1) DGFIP Analyses, « Revenus et patrimoine des foyers les plus aisés en France », n° 08, janvier 2025.

(2) Audition du 25 mars 2026, compte-rendu n° 2.

(3) Audition du 1^{er} avril 2026, compte-rendu n° 6.

ÉVOLUTION DE L'INDICE DE GINI DU PATRIMOINE NET DES MÉNAGES ENTRE 2009 ET 2023



Notes : Le coefficient de Gini est fondé sur la courbe de Lorenz et borné entre 0 et 1, où une valeur de 0 est atteinte pour une égalité parfaite et une valeur de 1 en cas d'inégalité parfaite. Les évolutions de l'indice de Gini sont à prendre avec précaution du fait du caractère expérimental des statistiques (surtout lorsque les évolutions ne sont pas très marquées) et car les données sont extrapolées après 2021 et donc encore provisoires.

Source : Bulletin de la Banque de France, « De nouvelles statistiques sur la distribution du patrimoine des ménages dans la comptabilité nationale », 250/6, janvier-février 2024.

Le rapporteur souligne que ces constats mettent en évidence une **dynamique de concentration du patrimoine plus prononcée que celle observée pour les revenus**.

La progression des inégalités depuis les années 1980 s'expliquerait ainsi principalement par celle des inégalités patrimoniales, comme le souligne la DGT : « les données de l'Insee montrent que **les inégalités de revenus avant redistribution sont relativement stables sur une longue période, tandis que les inégalités de patrimoine ont eu tendance à augmenter au cours des dernières décennies** » ⁽¹⁾.

Si les revenus ont progressé pour l'ensemble des ménages, à des rythmes certes plus importants pour les ménages les plus aisés, la progression du patrimoine apparaît, quant à elle, largement concentrée au sommet de la distribution. Dès lors, comme le souligne la Banque de France, « **si les 10 % des ménages qui perçoivent les plus hauts revenus disposent d'un revenu disponible moyen « seulement » trois fois supérieur au revenu médian, les 10 % des ménages les plus fortunés possèdent en moyenne près de huit fois le patrimoine médian** » ⁽²⁾.

L'évolution est encore plus marquée s'agissant des 500 plus grandes fortunes françaises, que plusieurs auditionnés ont évoquées : Camille Landais relève ainsi « **le doublement de la fortune des milliardaires en France au cours des quinze dernières années** » ⁽³⁾, ce qui traduit une dynamique particulièrement exceptionnelle au regard de la progression du patrimoine dans le reste de la distribution. Thomas Piketty pointe la nature « **vertigineuse et inédite** » de « **la rapidité de la progression des 500 patrimoines les plus élevés** » et souligne que « **les 500 fortunes du classement de Challenges sont passées de 200 milliards à 1 000 milliards. Elles ont été multipliées par cinq ou six, sans commune mesure** ».

(1) Audition du 31 mars 2026, compte-rendu n° 3.

(2) Bulletin de la Banque de France, « De nouvelles statistiques sur la distribution du patrimoine des ménages dans la comptabilité nationale », 250/6, janvier-février 2024.

(3) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 11.

avec la progression du PIB »⁽¹⁾. Cécile Duflot, présidente d'Oxfam France, confirme cette tendance au sommet de la distribution, « puisque les 53 milliardaires français sont désormais plus riches que plus de 32 millions de personnes, soit 47 % de la population. Leur fortune a augmenté de près de 1 milliard d'euros, en moyenne, par an »⁽²⁾. Gabriel Zucman constate, quant à lui, que « l'explosion de la fortune des milliardaires est un phénomène mondial, mais particulièrement puissant en France. Dans la première édition du classement du magazine Challenges, en 1996, la richesse de ces familles équivalait à environ 6 % du PIB. [...] En 2010, ce chiffre atteignait 12 % : il avait donc doublé, ce qui constituait déjà une évolution notable. Mais entre 2010 et 2024, la fortune des 500 familles les plus riches est passée de 12 % à 42 % du PIB »⁽³⁾.

Bien que le rapporteur partage le constat d'une augmentation significative du patrimoine des milliardaires en France, il souligne néanmoins que la comparaison de celui-ci au PIB peut s'avérer trompeuse. En effet, le patrimoine correspond à un stock d'actifs accumulés sur une longue période, parfois à l'échelle de plusieurs générations, tandis que le PIB constitue un flux annuel mesurant la richesse produite au cours d'une période donnée. Dès lors, cet indicateur renseigne sur la création de richesse, mais ne reflète pas le stock de richesse déjà détenu. La mise en regard directe de ces deux mesures doit donc être interprétée avec prudence, dans la mesure où elle ne permet pas, à elle seule, d'apprécier fidèlement le niveau ou la dynamique de concentration des patrimoines.

• Cet accroissement important des plus hauts patrimoines pourrait se poursuivre au cours des prochaines décennies. Camille Landais évalue ainsi à environ 400 milliards d'euros les transmissions attendues des hauts patrimoines dans les années à venir, précisant que ces « 400 milliards d'euros qui seront transmis paieront un taux effectif d'imposition sur les successions de 10 % à 12 % au mieux. En conséquence, de 350 à 360 milliards d'euros seront transmis nets de droits »⁽⁴⁾. Cette dynamique de transmission **concerne également les biens professionnels, particulièrement concentrés au sommet de la distribution patrimoniale**, comme le souligne l'Association française du family office (AFFO) : « nous allons faire face à ce que nous appelons entre nous le mur de la transmission. Compte tenu de l'âge de la génération aux commandes, **il va y avoir énormément de transmissions d'entreprise autour de 2030. C'est un vrai enjeu** »⁽⁵⁾.

Ces transmissions à venir risquent d'accentuer encore les inégalités patrimoniales. La direction générale du Trésor (DGT) a pleinement identifié cette problématique : « la fiscalité des transmissions constitue un enjeu majeur pour les années à venir. Les masses transmises augmentent sous l'effet de facteurs démographiques, notamment l'arrivée de la génération du baby-boom à l'âge des

(1) Audition du 7 mai 2026, compte-rendu n° 23.

(2) Audition du 12 mai 2026, compte-rendu n° 25.

(3) Audition du 6 mai 2026, compte-rendu n° 22.

(4) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 11.

(5) Audition du 12 mai 2026, compte-rendu n° 26.

successions, de la concentration accrue du patrimoine et de la hausse de l'héritage moyen liée à la diminution du nombre d'enfants et au recul de l'âge des transmissions. Ces évolutions rendent la fiscalité des transmissions particulièrement centrale dans le débat à venir » ⁽¹⁾.

Ce processus d'accentuation de la concentration patrimoniale par la transmission est d'ailleurs déjà à l'œuvre : le vieillissement de la population et la mutation des structures familiales agissent sur la concentration des héritages, dans la mesure où *« les successions sont perçues de plus en plus tardivement et elles sont de plus en plus concentrées, en raison de la diminution du nombre d'enfants et de petits-enfants »* (voir *infra*) ⁽²⁾. De plus, les patrimoines les plus élevés font le plus souvent l'objet de transmissions anticipées et fractionnées, comme le souligne le Conseil supérieur du notariat (CSN) : *« les patrimoines fortunés, puisque c'est le sujet de cette commission, se transmettent au fil de l'eau et non pas uniquement au moment d'une succession. La transmission peut se faire de manière échelonnée : une partie à 60 ou 65 ans, une deuxième à 70 ou 80 ans, puis une dernière au moment de la succession »* ⁽³⁾.

2. Un phénomène s'inscrivant dans une dynamique mondiale

La situation de la France n'est pas isolée, mais illustre une évolution également à l'œuvre dans d'autres pays. En effet, *« sur le plan international, on constate une concentration des patrimoines et des revenus dans tous les pays de l'OCDE »* ⁽⁴⁾.

La France se situe ainsi dans la moyenne de l'OCDE : environ 36 % du patrimoine est détenu par les 5 % plus aisés de la population en France, contre 38 % en moyenne dans les pays de l'OCDE (41 % en Allemagne). S'agissant de la répartition des revenus, la France se situe à un niveau proche de la moyenne internationale : les 5 % les plus aisés concentrent 20 % des revenus en France, contre 19 % en moyenne dans les pays de l'OCDE (24 % en Italie).

Les États-Unis font figure d'exception, 64 % du patrimoine et 34 % des revenus étant détenus par les 5 % plus aisés de la population ⁽⁵⁾. Comme le souligne Thomas Piketty, *« les tendances européennes s'écartent nettement de celle des États-Unis, lesquels n'étaient historiquement pas plus inégalitaires que les pays européens, mais le sont devenus depuis le basculement politique des années 1980*

(1) Audition du 31 mars 2026, compte-rendu n° 3.

(2) Ibid.

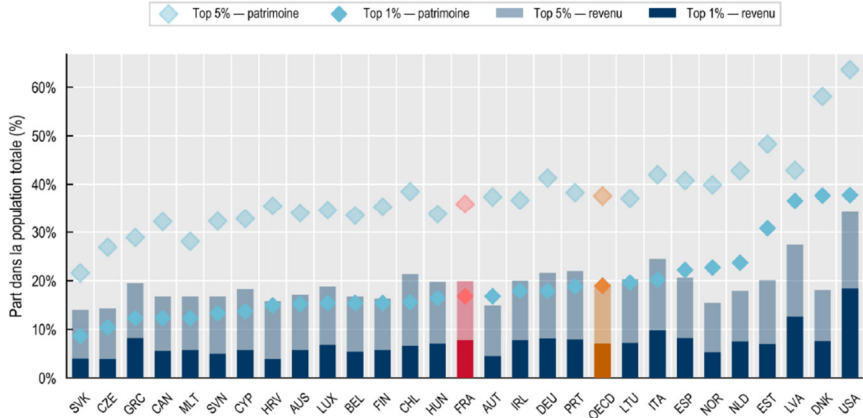
(3) Audition du 28 avril 2026, compte-rendu n° 15.

(4) Audition du 25 mars 2026, compte-rendu n° 2.

(5) Alors qu'entre 1910 et les années 1980 les trajectoires du revenu du top 1 % évoluaient de manière relativement convergente entre les États-Unis et la France, depuis cette période, la progression de leur part dans le revenu national s'est nettement accélérée aux États-Unis par rapport à la France. Elle passe ainsi d'environ 7,5 % dans les années 1980 à 11 % en France (+ 3,5 points), contre 11 % à plus de 20 % aux États-Unis (+ 9 points) sur la même période.

et 1990, qui a favorisé beaucoup plus fortement qu'en France les plus hauts patrimoines et les plus hauts revenus » ⁽¹⁾.

PARTS DE REVENU DISPONIBLE ET DU PATRIMOINE POUR LES MÉNAGES AUX REVENUS ET AUX PATRIMOINES LES PLUS ÉLEVÉS DANS LES PAYS DE L'OCDE

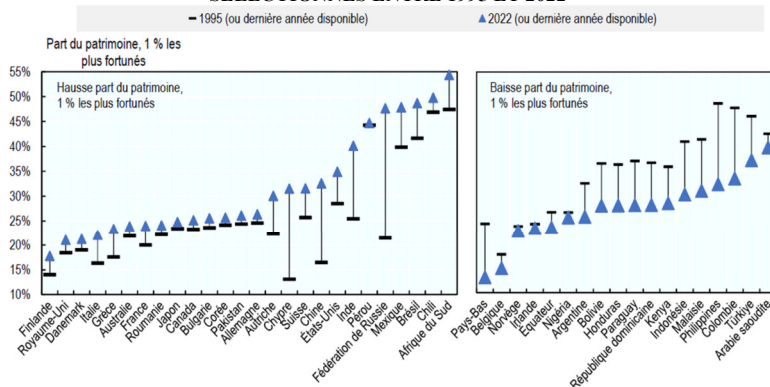


Source : réponses de l'OCDE au questionnaire du rapporteur.

S'agissant de la concentration du patrimoine au sein des 1 % les plus fortunés, la France se situe en deçà des dynamiques observées dans de nombreux pays développés. Ainsi, si ces ménages concentrent environ 24 % du patrimoine en France en 2022, contre près de 19 % en 1995, soit une hausse de 5 points, cette progression est sensiblement plus marquée ailleurs. Elle atteint par exemple 7 points en Italie (de 16 % à 23 %), 8 points aux États-Unis (de 28 % à 36 %) et 9 points en Autriche (de 22 % à 31 %).

(1) Audition du 7 mai 2026, compte-rendu n° 23.

COMPARAISON DE LA CONCENTRATION DU PATRIMOINE DU TOP 1 % DANS LES PAYS SÉLECTIONNÉS ENTRE 1995 ET 2022



Note : La part des 1 % les plus fortunés correspond au patrimoine détenu par les 1 % situés au sommet de l'échelle de la richesse, divisé par le total de la population. Dans ce graphique, la richesse est évaluée selon le patrimoine personnel net, défini comme la somme des actifs financiers et non financiers (logements, terrains, dépôts, obligations, actions, etc.) détenus par les particuliers, déduction faite de leurs dettes.

Source : OCDE, « Fiscalité des inégalités. Rapport à l'OCDE à l'intention des ministres des finances et des gouverneurs de banque centrale des pays du G20 », juillet 2024, Brésil.

Par ailleurs, certaines personnes auditionnées par la commission posent la question de la concentration du patrimoine à l'échelle mondiale. Selon Oxfam France, « désormais, les douze milliardaires les plus riches du monde possèdent à eux seuls plus de richesses que la moitié la plus pauvre de l'humanité, soit plus de 4 milliards de personnes » ⁽¹⁾.

3. Les mécanismes d'accumulation du capital détenu par les ménages les plus aisés

a. La forte progression des revenus du patrimoine des contribuables les plus aisés

Les ménages disposant des plus hauts patrimoines, constitués majoritairement de la détention de valeurs mobilières, sont également ceux qui bénéficient des taux de rendement les plus importants.

En conséquence, les ménages situés au sommet de la distribution des revenus et du patrimoine tirent une part significative de leur richesse des revenus de capitaux mobiliers. Si ces revenus représentent en moyenne environ 1 % du revenu total pour 90 % des ménages, ils atteignent 9 % pour le dernier décile de revenus et s'élèvent jusqu'à 48 % à 49 % pour les 0,1 % les plus aisés. À l'inverse, la part des traitements et salaires décroît à mesure que l'on progresse dans la distribution : ils représentent à peine la moitié des revenus des 1 % les plus aisés, puis chutent à 35 % pour les 0,1 % les plus aisés en revenus et à seulement 19 % pour les 0,1 % des ménages les plus fortunés.

(1) Audition du 12 mai 2026, compte-rendu n° 25.

Par ailleurs, entre 2002 et 2022, ces ménages ont connu une augmentation particulièrement marquée de la part des revenus issus des capitaux mobiliers dans l'ensemble de leurs ressources. Celle-ci est restée globalement stable pour les neuf premiers déciles (1 %), a légèrement progressé pour le dernier décile (+ 4 points) et a fortement augmenté au sommet de la distribution : de 34 % à 49 % pour les 0,1 % les plus dotés en patrimoine (+ 15 points) et de 29 % à 48 % pour les 0,1 % les plus aisés en revenus (+ 19 points).

Pour les ménages relevant à la fois des 0,1 % les plus riches en patrimoine et des 0,1 % les plus riches en revenus, les revenus des capitaux mobiliers représentent même 64 % de leurs revenus, soit une hausse de 23 points depuis 2002.

ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DES REVENUS PAR DÉCILE ENTRE 2002 ET 2022

(en pourcentage)

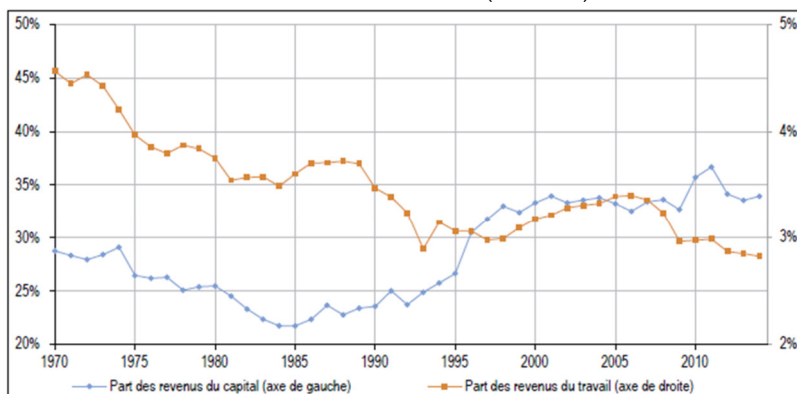
Année de référence	Types de revenus	Moyenne D1 à D9	D10	HP	HR	THP	THR	THP et THR
2002	Traitements et salaires	62	62	29	44	26	38	31
	Revenus de capitaux mobiliers	1	5	19	14	34	29	41
2022	Traitements et salaires	59	63	25	50	19	35	20
	Revenus de capitaux mobiliers	1	9	34	25	49	48	64

Note : les foyers HP représentent les 1 % les plus dotés en patrimoine, les foyers HR représentent les 1 % les plus dotés en revenus, les foyers THP représentent les 0,1 % les plus dotés en patrimoine, les foyers THR représentent les 0,1 % les plus dotés en revenus et les foyers THP et THR sont ceux qui se situent à la fois parmi les 0,1 % les plus dotés en patrimoine et les 0,1 % les plus dotés en revenus.

Source : à partir des réponses de la DGFIP au questionnaire du rapporteur.

Ainsi, au sommet de la distribution, les revenus mobiliers tendent à devenir majoritaires, ce qui contribue largement à expliquer la progression des inégalités de revenus depuis les années 1980. De fait, depuis 2006, la part des revenus du travail parmi les 1 % les plus dotés en patrimoine ne cesse de diminuer, tandis que celle des revenus du capital augmente.

PART DE REVENUS DU TRAVAIL ET DU CAPITAL REÇUS PAR LES 1 % LES PLUS RICHES EN PATRIMOINE EN FRANCE (1970-2012)



Note de lecture : en 1970, les 1 % les plus riches en patrimoine percevaient 28,7 % des revenus totaux du capital et 4,6 % des revenus du travail. En 2014, ces parts s'établissent respectivement à 34 % et 2,8 %.

Source : Bertrand Gartiint et Jonathan Goupille-Lebret, op.cit., 2019.

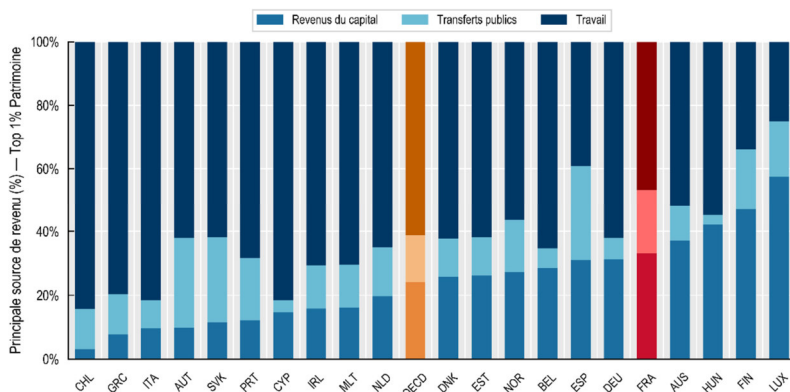
S'observe ainsi une convergence croissante entre détention de patrimoine et perception de revenus mobiliers à mesure que l'on progresse dans la distribution des revenus et du patrimoine. Cette dynamique traduit un phénomène d'**augmentation mécanique des inégalités économiques**, dans lequel plus le patrimoine détenu est important, plus les revenus qui en sont retirés le sont également et plus le ménage dispose des ressources pour étendre son patrimoine. Si la structure des revenus est demeurée globalement stable pour la majorité de la population, elle a connu une transformation profonde au sommet de la distribution : les revenus mobiliers y occupent désormais une place prépondérante, accentuant la **dissociation entre une économie principalement fondée sur le travail pour la majorité des ménages et une économie de plus en plus tirée par le capital pour les plus aisés.**

Il en résulte une concentration accrue du patrimoine, de plus en plus conditionnée par la détention initiale de capital, ce qui tend à freiner la mobilité sociale et à renforcer les mécanismes d'accroissement patrimonial. À cet égard, Benjamin Durand, *managing partner* d'une *family office*, souligne qu'*« il est de plus en plus difficile de gravir l'échelle sociale par ses revenus »* ⁽¹⁾.

Cette évolution est par ailleurs plus marquée en France, **s'agissant des 1 % les plus dotés en patrimoine, que dans la majorité des pays de l'OCDE.**

(1) Audition du 16 juin 2026, compte-rendu n° 35.

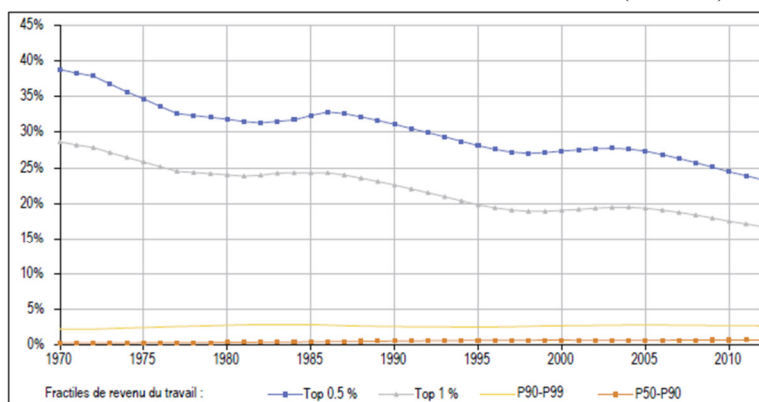
COMPARAISON DE LA COMPOSITION DES REVENUS DES 1 % LES PLUS DOTÉS EN PATRIMOINE DANS LES PAYS DE L'OCDE



Source : réponses de l'OCDE au questionnaire du rapporteur.

Dès lors, **il apparaît, par rapport aux pays de l'OCDE, plus difficile en France pour un ménage disposant de très hauts revenus du travail d'intégrer les catégories les mieux dotées en patrimoine**, en raison du poids relativement limité des revenus du travail au regard de ceux issus du capital.

PROBABILITÉ POUR LES DÉTENEURS DE HAUTS REVENUS DU TRAVAIL D'APPARTENIR AUX 1 % LES PLUS RICHES EN PATRIMOINE EN FRANCE (1970-2012)



Note : P90-P99 désigne les 9 % d'individus dont le revenu du travail se situe entre les 1 % les plus élevés et les 90 % les moins élevés et P50-P90 les 40 % d'individus dont le revenu du travail se situe entre les 10 % les plus élevés et les 50 % les moins élevés.
 Note de lecture : en 1970, les 0.5 % qui détenaient les plus hauts revenus du travail avaient une probabilité de 39 % d'appartenir aux 1 % les plus riches en patrimoine : cette probabilité est de 23 % en 2014.

Source : Bertrand Gartint et Jonathan Goupille-Lebret, op.cit., 2019.

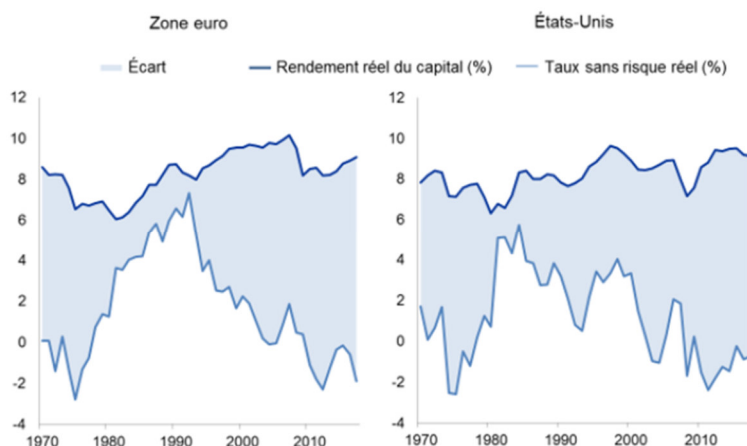
Le rapporteur souligne ainsi le découplage croissant entre revenus du travail et accès aux plus hauts niveaux de patrimoine. Même des revenus d'activité très élevés ne permettent plus, à eux seuls, d'accéder au sommet de la distribution patrimoniale, en raison de la capacité nettement supérieure des revenus du capital à générer de l'accumulation.

b. Les phénomènes d'accumulation du capital au cœur de l'accroissement des inégalités patrimoniales

• Le premier facteur explicatif de l'accroissement des inégalités patrimoniales réside dans un **rendement du patrimoine mobilier globalement plus important que celui d'autres catégories de biens**.

Ce rendement est **largement porté par la détention d'actions**, qui constituent sur le long terme « *des actifs performants, plus que d'autres types d'investissement* »⁽¹⁾. De fait, selon les calculs du rapporteur, le rendement annualisé de la Bourse américaine, mesuré par le S&P 500 et net d'inflation, s'établit à 6,1 % entre 1960 et 1990 puis entre 1990 et 2010, avant de progresser à 10,1 % depuis 2010, sous l'effet conjugué de la hausse des valorisations et de la baisse de l'inflation. Un phénomène similaire, bien que d'ampleur moindre, s'observe en France, où le rendement annualisé du CAC 40 net d'inflation s'élève à 5,5 % entre 1990 et 2014 et à 6 % depuis 2014. Dès lors, **l'écart entre le rendement du capital et le taux sans risque** – correspondant à la moyenne des taux d'intérêt réels observés sur les emprunts d'État – **s'est nettement accru depuis le début des années 1990, traduisant une tendance à la surperformance des actifs risqués**.

ÉCART ENTRE LE RENDEMENT DU CAPITAL ET LE TAUX SANS RISQUE EN ZONE EURO ET AUX ÉTATS-UNIS ENTRE 1970 ET 2018



Source : Banque de France, « L'écart entre rendement du capital et taux sans risque », Bloc-notes Éco, billet n° 104, 21 février 2019 ([lien](#)).

Cette tendance à l'augmentation de la valorisation des actifs boursiers est également soulignée par l'Autorité des marchés financiers (AMF). Celle-ci l'explique notamment par le fait que « *la performance de ces actifs reflète celle des entreprises cotées, qui sont une partie de notre économie. En outre, compte tenu de la composition des indices boursiers en France, la spécialisation sectorielle traduit*

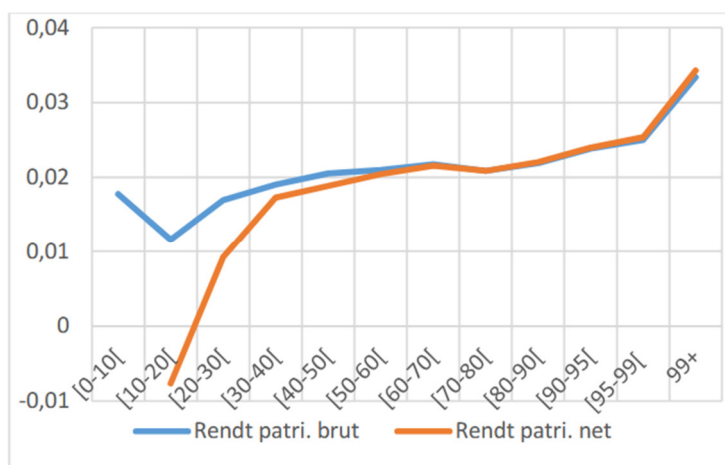
(1) Audition du 13 mai 2026, compte-rendu n° 28.

le poids des entreprises du luxe : elles ont, certes, un peu pâti du stress financier lié à la crise du Moyen-Orient, mais globalement elles surperforment assez largement l'économie française. Par ailleurs, les grandes entreprises cotées réalisent une grande partie de leur chiffre d'affaires et de leurs bénéfices à l'étranger : elles importent, en quelque sorte, de la richesse qui diffère de celle observée avec l'évolution du PIB en France » ⁽¹⁾.

Or, les ménages les plus dotés en patrimoine sont également ceux qui bénéficient des taux de rendement du capital les plus élevés. Comme le souligne l'INSEE, le rendement du patrimoine augmente de 3,3 points de pourcentage entre le 2^e et le dernier décile de patrimoine net, cet écart se renforçant encore à mesure que l'on progresse dans la distribution ⁽²⁾.

À titre d'exemple, s'agissant du patrimoine financier, le rendement moyen du patrimoine net des ménages situés dans le dernier centile est environ trois fois supérieur à celui des ménages du premier décile (de 0,01 à 0,03). Un phénomène comparable s'observe pour le patrimoine immobilier, dont le rendement passe de 0,022 à 0,026 entre le premier décile et le dernier centile de patrimoine net. Au total, le rendement du patrimoine net suit une trajectoire globalement croissante le long de la distribution, particulièrement marquée au sein du dernier décile, où s'observent des niveaux de rendement hétérogènes selon la composition des actifs détenus.

RENDEMENT DU PATRIMOINE BRUT ET DU PATRIMOINE NET PAR STRATE DE PATRIMOINE NET



Source : INSEE, « Inégalités de rendements et de patrimoine en France en 2017 », Documents de travail, n° 2022-14, novembre 2022 ([lien](#)).

(1) Ibid.

(2) Insee, « Inégalités de rendements et de patrimoine en France en 2017 », Documents de travail, n° 2022-14, novembre 2022 ([lien](#)).

Cette différence de rendement du patrimoine selon la position dans la distribution s'explique par « *la rentabilité différenciée de ses composantes. On observe une hyperconcentration au sommet de la distribution. Une très faible part de la population dispose d'actifs très rentables* » ⁽¹⁾. En effet, il existe une forte hétérogénéité dans les rendements du capital : « *certaines formes de capital, comme les actions ou la détention d'entreprises, ont un taux de rendement plus élevé, contrairement à l'immobilier, aux liquidités ou aux comptes en banque, dont le taux de rendement est inférieur à 5 %* » ⁽²⁾.

Dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, la Chambre nationale des conseillers en gestion de patrimoine (CNCGP) met en évidence des écarts significatifs de rendement selon la composition du patrimoine, hors prise en compte de l'inflation :

- les placements monétaires, tels que les fonds en euros de l'assurance-vie ou les livrets réglementés, présentent un rendement moyen d'environ 2 % par an ;

- l'immobilier locatif offre un rendement compris entre 2 % et 4 % une fois les charges et la fiscalité déduites ;

- les obligations procurent un rendement annualisé de l'ordre de 3 % à 4 % ;

- les **actions** affichent un rendement moyen situé entre 6 % et 7 % par an, susceptible d'être sensiblement supérieur selon la nature des titres détenus ⁽³⁾ ;

- enfin, le **capital-investissement (ou *Private Equity*)**, c'est-à-dire l'investissement dans des entreprises non cotées, présente des performances plus élevées, de l'ordre de 9 % à 12 % en moyenne annuelle.

Ces taux de rentabilité sont également confirmés par le rapport annuel 2025 de la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP). Depuis 2006, le taux de rentabilité annualisé des fonds placés ⁽⁴⁾ par ce régime complémentaire par capitalisation est de 0,8 % pour l'immobilier, 2,5 % pour les obligations européennes de crédit privé, 3,8 % pour les obligations publiques, **6,9 % pour les actions européennes, 9 % pour le capital-investissement et 10,7 % pour les actions internationales.**

(1) Audition du 12 mai 2026, compte-rendu n° 25.

(2) Audition du 6 mai 2026, compte-rendu n° 22.

(3) Par exemple, le rendement annualisé d'un ETF S&P 500 entre 2010 et 2025 est de 13 % par an ; il est de 214 % pour une action de l'entreprise Nvidia entre 2021 et 2026.

(4) Le portefeuille d'actifs sous gestion de l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique est de 53,6 milliards d'euros en 2025.

Or, ces dernières catégories d'actifs sont principalement détenues par des ménages très aisés : selon Camille Landais, « **les très hauts patrimoines détiennent des actifs, typiquement des biens professionnels, qui ont des taux de rendement supérieurs aux actifs plus courants comme les comptes liquides, l'épargne retraite ou l'immobilier. Plus généralement, le fait de détenir un portefeuille riche en actifs risqués ou en actions y participe** » ⁽¹⁾.

Ces ménages ont également un accès plus aisé au capital-investissement, comme le souligne l'AMF dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, **en raison notamment du ticket d'investissement minimum souvent élevé**. L'autorité précise ainsi que « *les détenteurs des patrimoines financiers les plus élevés se disent plus souvent être titulaires de placements non garantis en capital. C'est particulièrement le cas pour la détention de produits investis en bourse : actions, ETF, fonds et Sicav, sociétés d'investissement à capital variable. Lorsque nous interrogeons les ménages sur les supports d'investissement sur lesquels ils ont investi au cours des douze derniers mois, il ressort que les hauts patrimoines financiers – supérieurs à 100 000 euros – choisissent davantage que l'ensemble de la population l'assurance-vie, l'investissement en Bourse et les placements diversifiés. Plus le patrimoine financier augmente, plus les proportions augmentent. Ainsi, 36 % des personnes ayant un patrimoine financier compris entre 100 000 et 250 000 euros déclarent avoir placé de l'épargne en bourse ; cette proportion atteint 53 % pour les patrimoines supérieurs à 500 000 euros. La proportion n'est que de 17 % lorsque l'on considère l'ensemble de la population suivie* » ⁽²⁾. **Le capital-investissement est la classe d'actif la plus appréciée des family offices, représentant 34 % de leurs portefeuilles, devant les actions cotées (32 %) et l'immobilier (16 %)** ⁽³⁾.

Ainsi, **la part du patrimoine du top 1 % de la distribution consacrée aux actifs financiers a fortement augmenté depuis le début des années 1990, en lien avec leur rendement différentiel plus élevé. À l'inverse, la part des actifs immobiliers détenus par cette population s'est réduite, malgré la hausse de leur valorisation, notamment en France où les prix de l'immobilier ont augmenté de 165 % entre 2000 et 2025** ⁽⁴⁾.

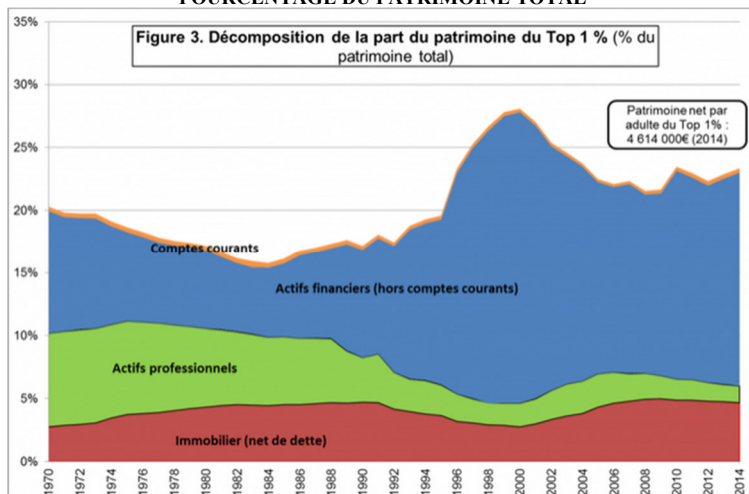
(1) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 11.

(2) Audition du 13 mai 2026, compte-rendu n° 28.

(3) EY, « 11ème baromètre de l'AFFO », 25 juin 2026 ([lien](#)).

(4) Insee, Indice des prix des logements (neufs et anciens) – Brut – Base 100 en moyenne annuelle 2015, 20 mars 2026 ([lien](#)).

DÉCOMPOSITION DE LA PART DU PATRIMOINE DU TOP 1 % ENTRE 1970 ET 2014, EN POURCENTAGE DU PATRIMOINE TOTAL



Source : Bertrand Gartinti et Jonathan Goupille-Lebret, op. cit., 2018.

● Parmi les explications données à la hausse du rendement du capital, certaines personnes auditionnées ont fait valoir les effets des **politiques économiques et fiscales menées ces dernières décennies plus favorables à la détention du patrimoine et aux revenus qui en sont retirés dans un contexte de forte concurrence internationale.**

Selon CCFD-Terre solidaire, une telle situation « *résulte de choix politiques, notamment de l'accroissement de la concurrence fiscale au cours des dernières décennies, qui s'est traduite par l'allègement de l'imposition des bases les plus mobiles – laquelle concerne tant les plus riches que les grandes entreprises* » ⁽¹⁾. Gabriel Zucman considère, dans le même sens, que « *la raison principale de cette évolution tient aux changements de politique économique intervenus depuis les années 1980 au profit des détenteurs de patrimoine, qui ont contribué à une valorisation de ces patrimoines* » ⁽²⁾. Il souligne également que la concurrence fiscale s'est traduite par une réduction de l'imposition des entreprises : le **taux de l'impôt sur les sociétés (IS)**, auparavant « *de 50 % en moyenne au niveau mondial dans les années 1980, [...] est désormais de l'ordre de 20 ou 25 %*. Lorsque les entreprises ont moins d'impôts sur les bénéfices à payer, cela accroît la valeur de leurs actions et se capitalise dans les valorisations boursières » ⁽³⁾.

Les gains liés à l'allègement de l'impôt sur les sociétés tendent ainsi à être intégrés dans les prix des actifs financiers, contribuant à la valorisation des sociétés et, par conséquent, des patrimoines mobiliers détenus par les actionnaires.

(1) Audition du 12 mai 2026, compte-rendu n° 25.

(2) Audition du 6 mai 2026, compte-rendu n° 22.

(3) Ibid.

L'évolution des taux d'IS en France et dans le monde

L'IS a été instauré en France par le décret du 9 décembre 1948, avec un taux fixé à 50 %. À compter de 1986, ce taux a été progressivement réduit pour atteindre 33,1/3 % en 1993, niveau qui est resté stable pendant plus de deux décennies.

La loi de finances initiale (LFI) pour 2017 a engagé une nouvelle trajectoire de baisse, selon un calendrier progressif et différencié en fonction du chiffre d'affaires des entreprises ou des premières tranches de bénéfices. Le taux moyen était ainsi de 31 % en 2019, 28 % en 2020 et 26,5 % en 2021. **La LFI pour 2020 a ensuite fixé, pour l'ensemble des entreprises et l'intégralité de leurs bénéfices, un taux de droit commun de 25 % à compter de l'exercice 2022.**

Cette évolution s'inscrit dans un mouvement de convergence internationale. Ainsi, **la distribution des taux nominaux d'IS au sein des pays de l'OCDE s'est déplacée vers le bas entre 1980 et 2025** : la concentration autour de taux compris entre 30 % et 50 % dans les années 1980-2000 a laissé place à une fourchette comprise entre 15 % et 30 % en 2025, situant la France légèrement au-dessus de la moyenne de ces pays.

Toutefois, **la France s'est écartée de cette tendance à compter de la LFI pour 2025. L'instauration d'une surtaxe temporaire sur les bénéfices des grandes entreprises, reconduite en LFI pour 2026, a porté le taux effectif applicable à ces dernières à 36,13 %, plaçant ainsi la France au premier rang des pays de l'OCDE en matière de niveau d'imposition nominal des sociétés.**

Cette évolution à la baisse des taux d'IS a pu conduire les contribuables disposant des moyens de piloter leurs revenus à **arbitrer en faveur d'une détention de leur patrimoine par une société intermédiaire**. Réintégrés au sein d'un « revenu économique », les bénéfices non distribués des sociétés contrôlées par les ménages peuvent ainsi échapper à l'imposition des personnes.

Arthur Guillouzuic, de l'Institut des politiques publiques (IPP), souligne à ce propos qu'« *en haut de la distribution du revenu économique, l'IS acquitté hors de France représente une part importante – environ la moitié – de l'IS total. Cela a un effet sur la régressivité puisque, en moyenne, l'IS payé hors de France l'est à un taux plus faible ; c'était encore plus vrai en 2016, lorsque le taux d'IS était de 33,1/3 %* »⁽¹⁾. Camille Landais partage cette analyse en indiquant que « *l'IS est aujourd'hui faible [car] d'une part, il est souvent payé dans d'autres pays que le nôtre [et], d'autre part, les holdings, souvent non domiciliées en France, optimisent leur fiscalité de manière assez agressive. La principale forme d'imposition des revenus économiques a donc beaucoup diminué au cours des 20 ou 30 dernières années* »⁽²⁾. **L'évolution à la baisse des taux d'IS à l'échelle internationale contribue donc à favoriser les contribuables pouvant opter pour des structures à l'IS, plutôt qu'à l'IR pour loger leur patrimoine.**

En dehors de l'imposition des sociétés, l'évolution de la fiscalité applicable aux revenus du capital a également pu constituer un facteur d'augmentation de la

(1) Audition du 31 mars 2026, compte-rendu n° 4.

(2) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 11.

rentabilité nette du capital. Selon plusieurs personnes auditionnées par la commission, c'est l'un des effets des **réformes intervenues en 2017-2018, à savoir la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et la mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU).**

La transformation de l'ISF en IFI et la création du PFU

La LFI pour 2018 a procédé au remplacement de l'ISF par l'IFI : alors que l'ISF portait sur l'ensemble des actifs des foyers fiscaux, tant mobiliers qu'immobiliers, l'IFI est désormais limité au seul patrimoine immobilier dont la valeur nette excède 1,3 million d'euros.

La même LFI a également instauré le PFU, ou « *flat tax* », applicable aux revenus du capital et de l'épargne hors immobilier (dividendes, intérêts, etc.). Initialement fixé à 30 %, **le taux normal du PFU appliqué à ces revenus est, depuis le 1^{er} janvier 2026, de 31,4 %**, comprenant 12,8 % d'impôt sur le revenu (IR) et 18,6 % de prélèvements sociaux. Les contribuables peuvent également opter pour une imposition au barème de l'IR.

Avant la création du PFU, la fiscalité des revenus du capital reposait sur un régime plus complexe et régulièrement réformé. Jusqu'en 2013, les contribuables pouvaient opter entre l'imposition au barème de l'IR ou un **prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) dont le taux était fixé entre 16 % et 24 % entre 2005 et 2013**. Cette option a été progressivement étendue, notamment en 2008 avec l'instauration d'un taux unique de 18 % sur les dividendes, lesquels étaient auparavant obligatoirement soumis au barème de l'IR. En 2012, ce taux d'imposition forfaitaire des dividendes a été porté à 21 %. Une inflexion majeure est intervenue avec **la LFI pour 2013, qui a supprimé le PFL et instauré l'imposition obligatoire des revenus du capital au barème progressif de l'IR**, tout en supprimant l'option d'imposition forfaitaire sur les dividendes. Ce régime a ensuite été remplacé par le PFU.

En s'appuyant sur les travaux du Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, Fabrice Lenghart souligne ainsi que « *la réforme de la fiscalité du capital de 2018 a fortement profité aux ménages très aisés. Elle a induit un surcroît de dividendes et a même **augmenté la concentration des dividendes et des plus-values reçus par le 0,1 % des foyers fiscaux les plus fortunés*** » ⁽¹⁾. Dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, l'INSEE précise que si les dividendes perçus ont été multipliés par cinq entre 1996 et 2021, ils ont surtout augmenté de 41 % en seulement deux ans, entre 2017 et 2019. Cette croissance est induite « *par des évolutions de la fiscalité, notamment l'adoption en 2018 du PFU qui a rendu plus attractive la distribution de dividendes pour les entreprises* » ⁽²⁾. Ainsi, la réforme de 2018 a entraîné une hausse du versement des dividendes de l'ordre de 20 % pour les ménages détenant au moins 10 % du capital social d'une entreprise ⁽³⁾.

(1) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 9.

(2) Réponses écrites de l'Insee au questionnaire transmis par le rapporteur.

(3) Laurent Bach, Antoine Bozio, Arthur Guillouzouic, Claire Leroy et Clément Malgouyres, « Follow the money! Why dividends overreact to flat-tax reforms », septembre 2024 ([lien](#)).

Ce surcroît de distribution de dividendes, s’il profite effectivement aux ménages les plus aisés, davantage susceptibles de percevoir des revenus du capital mobilier, constituait toutefois l’un des objectifs poursuivis par la réforme. Il s’agissait en effet de modifier les arbitrages économiques des détenteurs d’entreprises et des actionnaires. En réduisant le coût fiscal associé à la perception des revenus du capital, le PFU a renforcé l’intérêt de distribuer les bénéfices sous forme de dividendes plutôt que de les conserver au sein des sociétés. C’est également la position défendue par l’IFRAP dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, qui souligne que **les actifs mobiliers immobilisés au sein de sociétés, notamment de holdings, étaient particulièrement importants entre 2013 et 2017**, période marquée par une taxation des revenus mobiliers au barème de l’impôt sur le revenu (IR). Selon le *think tank*, cette tendance s’est inversée à partir de 2018, en raison de la baisse de la taxation des revenus du capital, favorisant leur distribution aux actionnaires. Dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, la direction de la législation fiscale (DLF) indique par ailleurs que l’instauration du PFU s’est révélée globalement positive pour les finances publiques, en raison notamment de l’augmentation de la circulation du capital, liée au fort accroissement de la distribution des dividendes.

Ainsi, **au-delà de leurs effets anti-redistributifs, le rapporteur estime que ces réformes peuvent être analysées comme ayant favorisé une meilleure circulation du capital au sein de l’économie.** En réduisant les incitations à la thésaurisation des bénéfices au sein des structures de détention, elles ont encouragé leur redistribution et leur réallocation vers de nouveaux investissements. Cette fluidification des flux de capitaux constitue un **facteur de financement de l’activité économique et d’amélioration de l’allocation de l’épargne.**

Par ailleurs, **le rapporteur considère que de telles réformes s’inscrivent de manière cohérente dans une économie ouverte**, comme le souligne la DGT : *« cet objectif d’efficience s’inscrit dans un environnement international ouvert, dans lequel les capitaux circulent et où les personnes à haut patrimoine peuvent également se déplacer. S’agissant des assiettes mobiles à l’international, il est donc difficile de s’écarter trop fortement des pratiques des pays comparables sans risquer une perte de compétitivité, une fuite des capitaux et, in fine, une perte d’activité économique. De ce point de vue, les réformes de 2017 ont plutôt rapproché la France des standards internationaux pour la taxation des assiettes les plus mobiles, ce qui a été favorable en termes d’attractivité »* ⁽¹⁾.

Des travaux ont donc été engagés en 2024 dans le cadre du G20 réuni au Brésil sur la fiscalité internationale. En effet, comme l’a indiqué Amélie de Montchalin, *« 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*

(1) Audition du 25 mars 2026, compte-rendu n° 2.

patrimoines au niveau mondial. De fait, ces ménages sont très mobiles et positionnent leur patrimoine individuel selon la fiscalité des différents pays » ⁽¹⁾.

État des discussions portant sur un « pilier 3 » relatif à la fiscalité mondiale des hauts patrimoines

La réforme de la fiscalité internationale conduite sous l'égide de l'OCDE repose à ce jour sur deux piliers adoptés en 2021 : le « pilier 1 » qui vise à instaurer de nouvelles règles de répartition des droits d'imposition des bénéfices des groupes, notamment dans le secteur du numérique, et le « pilier 2 » qui établit un taux d'imposition minimum effectif de 15 % pour les entreprises multinationales. **Depuis 2024, un troisième chantier, informellement désigné « pilier 3 », porte sur la fiscalité personnelle des individus les plus fortunés.**

Ce projet, proposé lors de la présidence brésilienne du G20, a été activement soutenu par la France. Le 26 juin 2024, à la demande du président Lula da Silva, l'économiste Gabriel Zucman a remis un rapport au G20 préconisant l'instauration d'un impôt plancher mondial de 2 % sur le patrimoine des milliardaires. Ce document **évalue le taux d'imposition effectif actuel des milliardaires à 0,3 % de leur patrimoine en moyenne, conséquence du recours fréquent à des montages reposant sur des sociétés intermédiaires permettant de différer ou d'éviter l'impôt sur le revenu** ⁽²⁾.

Le 27 juillet 2024, à l'issue de leur réunion à Rio de Janeiro, les ministres des Finances du G20 ont adopté une déclaration exclusivement consacrée à la coopération fiscale internationale. **Les pays du G20 se sont engagés à « coopérer pour faire en sorte que les personnes très fortunées soient effectivement imposées »⁽³⁾, sans toutefois parvenir à s'accorder sur un impôt coordonné à l'échelle mondiale.**

Les obstacles à une concrétisation demeurent importants. D'une part, **les États-Unis et l'Allemagne se sont montrés ouvertement hostiles à cette proposition.** D'autre part, le contexte international s'est dégradé depuis lors : le 26 juin 2025, un accord entre l'administration Trump et les pays du G7 a conduit à **exclure les entreprises américaines du champ d'application du « pilier 2 »**, mettant en évidence la fragilité du consensus multilatéral. Cette évolution jette une incertitude accrue sur les perspectives d'une coopération élargie en matière de fiscalité des personnes physiques.

La présidence sud-africaine du G20 en 2025 a néanmoins confié à l'OCDE la conduite de travaux relatifs à l'interaction entre fiscalité, inégalités et croissance, ainsi qu'à l'élaboration d'un cadre international volontaire visant à renforcer l'échange automatique d'informations sur les actifs des personnes très fortunées ⁽⁴⁾. Ces travaux pourraient, à terme, favoriser une meilleure coordination des régimes fiscaux applicables aux patrimoines individuels.

● L'augmentation de la concentration du patrimoine tient également à la hausse du taux d'épargne des ménages les plus aisés, laquelle leur permet de

(1) Audition du 19 mai 2026, compte-rendu n° 30.

(2) Gabriel Zucman, *A blueprint for a coordinated minimum effective taxation standard for ultra-high-net-worth individuals*, remis en vue du sommet du G20 au Brésil, 25 juin 2024 ([lien](#)).

(3) « Les pays du G20 s'engagent à « coopérer » pour taxer les super-riches », *Le Monde*, 27 juillet 2024 ([lien](#)).

(4) OCDE, Rapport sur la fiscalité du Secrétaire général de l'OCDE à l'intention des chefs d'État et de gouvernement du G20, *G20 Afrique du Sud*, novembre 2025 ([lien](#)).

soutenir une accumulation plus importante et, par conséquent, un effet boule de neige plus marqué, encore amplifié par un rendement du capital plus élevé.

Les ménages les plus aisés sont en effet ceux qui disposent de la plus forte capacité d'épargne. Ainsi, selon l'INSEE, le top 20 % des ménages en termes de niveau de vie présente une épargne nette supérieure de 56 points de pourcentage à celle des 20 % des ménages les plus modestes. De manière comparable, les ménages appartenant au groupe de niveau de vie qualifié d'« *aisés* » par l'Insee ⁽¹⁾ affichent une capacité d'épargne nette supérieure de 74 points de pourcentage à celle des ménages appartenant au groupe de niveau de vie « *pauvres* » ⁽²⁾.

Cette situation **permet aux ménages les plus aisés de thésauriser une part importante de leurs revenus afin de la convertir en patrimoine, notamment mobilier, lui-même générateur de revenus supplémentaires.** Ainsi, comme le souligne Camille Landais, « *depuis une vingtaine d'années, les taux d'épargne sont beaucoup plus élevés au sommet de la distribution des revenus et des patrimoines, ce qui a fortement contribué à l'évolution évoquée. La situation vient de la conjonction de taux de rendement exceptionnels et de la thésaurisation de ces derniers, venant nourrir une plus grande concentration du patrimoine* » ⁽³⁾.

Dans ce cadre, **la dynamique d'accumulation patrimoniale** est amplifiée par le réinvestissement automatique des gains, selon le mécanisme des intérêts composés, liés à la détention d'un important patrimoine dans des actifs productifs. **Plus le niveau initial de patrimoine est élevé et plus la capacité d'épargne est importante, plus l'effet des intérêts composés est puissant puisque les rendements générés chaque année s'appliquent à une base de capital elle-même croissante.**

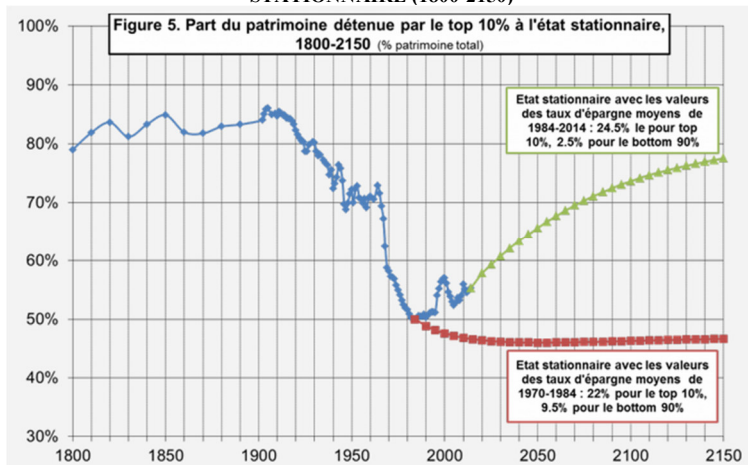
Ce phénomène contribue à accentuer les écarts de patrimoine au sein de la distribution des ménages, les plus aisés bénéficiant d'une capacité accrue à conserver et réinvestir une part significative de leurs revenus. Ainsi, dans une économie fonctionnant dans un « état stationnaire », une augmentation de seulement 2,5 points de pourcentage du taux d'épargne des ménages les plus aisés conduit à un accroissement marqué de leur part de patrimoine, sous l'effet combiné de l'épargne additionnelle et de la capitalisation des rendements.

(1) L'Insee classe les personnes par groupe de niveau de vie de leur ménage, défini à partir du niveau de vie médian : *pauvres* (en dessous de 60 % du niveau de vie médian), *modestes* (entre 60 % et 90 %), *médians* (entre 90 % et 120 %), *plutôt aisés* (entre 120 % à 180 %) et *aisés* (au-dessus de 180 %).

(2) Insee, « Consommation et épargne par catégories de ménages en 2022 », *Comptes nationaux*, 16 avril 2026 ([lien](#)).

(3) *Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 11.*

PART DU PATRIMOINE DÉTENUE PAR LE TOP 10 % DES PATRIMOINES À L'ÉTAT STATIONNAIRE (1800-2150)



Source : Bertrand Gartinti et Jonathan Goupille-Lebret, op. cit., 2018.

Selon Camille Landais, **cette accumulation patrimoniale peut notamment s'effectuer au sein de sociétés holdings** : « lorsque les individus évoqués obtiennent des rendements élevés, ils ont tendance à les thésauriser. L'un des principaux moteurs de l'explosion des hauts patrimoines, au-delà des effets de prix et de rendement des actifs, renvoie à la tendance à la conservation des profits dans les holdings. Cette non-distribution a alimenté une croissance des très hauts patrimoines » ⁽¹⁾. Dans cette perspective, la distribution de revenus par les sociétés ne se traduit pas uniquement par une épargne des ménages, mais également par des **logiques de capitalisation intermédiaire**, notamment au sein des structures de détention que constituent les holdings.

En effet, une partie des bénéfices remontés vers une société mère constituée sous la forme d'une holding patrimoniale peut être conservée dans ces véhicules, qui jouent un rôle de réceptacle et de réallocation du capital. **Ces holdings permettent en pratique une forme d'épargne internalisée** : les revenus du capital y sont accumulés puis réinvestis dans de nouveaux actifs financiers ou dans des participations supplémentaires. Ce mécanisme contribue à transformer des flux de revenus distribués en stock de capital durablement investi, renforçant ainsi la dynamique d'accumulation patrimoniale.

Au-delà de cet effet d'accumulation, ce **taux d'épargne plus élevé contribue également à une meilleure performance des actifs sélectionnés**. Comme le souligne l'AMF, il permet en effet aux ménages les plus aisés d'« investir des montants unitaires plus importants, qui permettent un accès à des services moins chargés en frais en pourcentage des actifs. Il y a en effet une diminution des pourcentages de frais des fonds en pourcentage de l'actif, ce qui peut augmenter la

(1) Ibid.

performance de l'allocation »⁽¹⁾. Cette réduction des coûts d'intermédiation, rendue possible par des volumes investis plus importants, conduit ainsi à une optimisation de la performance globale du portefeuille. Il en résulte un **avantage structurel pour les patrimoines les plus élevés**, qui bénéficient non seulement d'une capacité d'épargne supérieure, mais également d'une rentabilité financière accrue de leurs placements, renforçant *in fine* la dynamique d'accumulation patrimoniale.

● La dynamique d'accumulation patrimoniale est également renforcée par des **facteurs démographiques liés au vieillissement de la population**. Comme le souligne le CPO, en 2017, le taux d'épargne moyen atteignait 25,2 % pour les ménages de 70 ans et plus, contre 8 % à 18 % pour les autres tranches d'âge⁽²⁾. La DGT souligne à cet égard que *« le cas français est plus surprenant : cette désépargne au moment de la retraite n'apparaît pas. Les retraités conservent un taux d'épargne élevé et l'on observe même un taux d'épargne plus important chez les plus de 70 ans que chez les 50-59 ans, soit à l'opposé de ce que la théorie suggérerait »*⁽³⁾.

Cette configuration a pour effet de **repousser dans le temps la circulation effective du capital entre générations, tout en consolidant les positions patrimoniales des détenteurs les plus âgés. Or, les personnes les plus âgées sont également celles qui détiennent, en moyenne, les patrimoines les plus élevés**, comme le souligne Nicolas Frémeaux : *« on pourrait avoir une société avec énormément de patrimoine et très peu de transmission, si les gens, comme le veut la théorie du cycle de vie, consommaient leur patrimoine pendant leurs vieux jours, avec des dépenses liées à la dépendance ou à la retraite. Mais ce n'est pas du tout ce que l'on observe : les plus âgés continuent d'épargner, à des niveaux parfois plus élevés que les actifs. La courbe des montants de patrimoine n'est donc pas en cloche, comme cette théorie le ferait attendre, elle connaît un plateau : à partir de 50 ans, on a des niveaux de patrimoines assez importants et qui vieillissent avec les individus. Les catégories d'âges les plus riches ne sont plus les cinquantenaires comme il y a trente ans mais les septuagénaires »*⁽⁴⁾. Ces données sont confirmées par l'INSEE, qui montre que *« le patrimoine des ménages croît avec l'âge et atteint son maximum aux alentours de la cinquantaine et la soixantaine, voire jusqu'à 75 ans, avant de décliner. Au cours des vingt dernières années, la courbe des niveaux et des concentrations de patrimoine en fonction de l'âge s'est un peu déplacée – autrement dit, l'âge à partir duquel elle décline a augmenté. Cela s'explique sans doute par le vieillissement de la population et la progression de l'espérance de vie »*⁽⁵⁾.

(1) Audition du 13 mai 2026, compte-rendu n° 28.

(2) CPO, Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus, octobre 2024, p. 64.

(3) Audition du 31 mars 2026, compte-rendu n° 3.

(4) Audition du 26 mai 2026, compte-rendu n° 31.

(5) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 9.

Cette situation contribue à renforcer les logiques de transmission et, partant, l'accumulation patrimoniale au sein des ménages les plus aisés, notamment *via* l'héritage : « avec une population qui vieillit et meurt à des âges de plus en plus avancés, le patrimoine est transmis à des héritiers vieillissants. Cela explique l'accentuation de la concentration du patrimoine parmi les personnes relativement âgées. Cette tendance est appelée à se poursuivre, puisque nous connaissons un phénomène de papy-boom et que les premières générations du baby-boom atteignent des âges élevés » ⁽¹⁾. De fait, la part du patrimoine héritée est en progression, comme le souligne Oxfam : « la part de la fortune héritée en France s'élève aujourd'hui à 60 % du patrimoine total alors qu'elle était de 35 % au début des années 1970 » ⁽²⁾. **La diminution du nombre d'enfants par femme accroît également mécaniquement le montant du patrimoine transmis à chaque héritier, renforçant ainsi la concentration du patrimoine.**

Par ailleurs, l'épargne supplémentaire accumulée à des âges avancés contribue à accroître d'autant le volume de patrimoine transmis lors des successions. Il en résulte un effet cumulatif intergénérationnel : « une grande partie des très riches, même s'ils n'ont pas hérité de milliardaires, ont fait fructifier une fortune déjà existante » ⁽³⁾.

Dans cette perspective, la théorie économique, notamment le modèle Harrod-Domar-Solow, met en évidence que « le ratio du capital sur le revenu national est égal à long terme au ratio du taux d'épargne sur le taux de croissance de l'économie, celui-ci étant la somme de la croissance de la productivité et de la croissance démographique » ⁽⁴⁾. Dès lors, lorsque la croissance démographique ralentit, la croissance économique tend à diminuer mécaniquement, tandis que le flux d'épargne demeure relativement stable, conduisant, à long terme, à une hausse du ratio capital/revenu. Autrement dit, « quand la population n'augmente plus, le poids du capital accumulé par le passé devient disproportionné par rapport aux richesses nouvellement créées » ⁽⁵⁾. Dans ces conditions, **le stock de capital tend à se concentrer davantage entre les mains des détenteurs existants, favorisant la valorisation et la capitalisation des patrimoines déjà constitués. Ainsi, le ralentissement démographique contribue à amplifier les mécanismes d'accumulation des grandes fortunes, en renforçant le poids relatif du capital hérité et accumulé par rapport à la création de richesse nouvelle.**

● En revanche, selon les personnes auditionnées, **les effets de la politique monétaire sur les patrimoines sont plus difficiles à apprécier.**

(1) Ibid.

(2) Audition du 12 mai 2026, compte-rendu n° 25.

(3) Ibid.

(4) Audition du 6 mai 2026, compte-rendu n° 22.

(5) Ibid.

L'effet des **taux d'intérêt sur la valorisation du capital immobilier est bien documenté**, « *le niveau des taux d'intérêt ayant des effets sur l'évolution du prix du logement* » selon la Banque de France ⁽¹⁾.

L'effet des taux d'intérêt directeurs des banques centrales sur la valorisation du patrimoine immobilier

La valorisation des actifs immobiliers s'explique par un ensemble de facteurs structurels et conjoncturels, au premier rang desquels figurent la pénurie de logements dans de nombreux territoires et la formation de dynamiques spéculatives sur certains segments du marché. Toutefois, **un facteur explicatif réside également dans l'évolution des taux directeurs des banques centrales et de leurs effets sur le niveau des taux d'intérêt auxquels les ménages et les entreprises se financent.**

À la suite de la crise des *subprimes* de 2008, les banques centrales, et en particulier la Banque centrale européenne (BCE), ont mis en œuvre des politiques monétaires non conventionnelles et maintenu les taux directeurs à des niveaux historiquement faibles. Cette période a coïncidé avec une forte appréciation des actifs immobiliers. En ce sens, **une étude publiée en 2021 montre que les politiques monétaires non conventionnelles et la persistance de taux bas ont contribué à la hausse des prix immobiliers dans certains territoires en soutenant la dynamique du crédit dans un contexte d'offre de biens inférieure à la demande** ⁽²⁾.

Toutefois, **aucune corrélation claire ne peut être établie entre les taux d'intérêt directeurs et le rendement du capital mobilier**, qui constitue pourtant la classe d'actifs la plus rentable et la plus importante au sein des plus hauts patrimoines. Certes, la Banque de France souligne que « *le resserrement de la politique monétaire a eu un impact sur la composition des revenus : la part des revenus émanant du patrimoine a augmenté, ce qui a entraîné une déconnexion entre l'évolution du revenu disponible total et l'évolution de la consommation* » ⁽³⁾. Pour autant, cet élément ne constitue qu'un **facteur indirect** pour l'institution ⁽⁴⁾.

Ainsi, selon certaines personnes auditionnées par la commission, comme Thomas Piketty, « *la politique monétaire ne suffit pas à expliquer cette situation historiquement anormale* » ⁽⁵⁾. En effet, **la dynamique d'accumulation du capital se poursuit aussi bien en période de taux bas qu'en période de taux plus élevés**, comme le souligne Gabriel Zucman : « *la politique monétaire, en revanche, n'est pas un facteur explicatif très important. Depuis le covid, les taux d'intérêt ont beaucoup augmenté : or les capitalisations boursières et immobilières n'ont pas baissé, bien au contraire. La tendance que nous avons observée se poursuit quelle que soit la période considérée, que les taux d'intérêt soient très bas comme avant*

(1) Audition du 1^{er} avril 2026, compte-rendu n° 6.

(2) Olivier Hülsewig et Horst Rottmann, « Euro area house prices and unconventional monetary policy surprises », *Economics Letters*, vol. 205, août 2021 ([lien](#)).

(3) Audition du 1^{er} avril 2026, compte-rendu n° 6.

(4) Ibid.

(5) Audition du 7 mai 2026, compte-rendu n° 23.

la crise inflationniste post-covid ou très élevés comme aux États-Unis actuellement. L'explication par les taux d'intérêt est donc moins pertinente » ⁽¹⁾.

B. LES CARACTÉRISTIQUES DES MÉNAGES FRANÇAIS LES PLUS AISÉS

1. Des hauts patrimoines et des hauts revenus qui se distinguent nettement du reste de la population

Le revenu et le patrimoine renvoient à deux réalités économiques distinctes. Le revenu constitue un flux monétaire perçu au cours d'une période déterminée, tandis que le patrimoine correspond à un stock d'actifs détenus à un moment donné et accumulés au fil du temps.

Les revenus peuvent provenir de différentes opérations économiques. **Les revenus d'activité** proviennent de l'exercice d'un travail salarié ou indépendant. **Les revenus du patrimoine** recouvrent les revenus du capital immobilier, ou revenus fonciers, tirés de la détention de biens immobiliers mis en location, les **revenus tirés du capital mobilier** (notamment les intérêts et les dividendes perçus) et les plus-values résultant de la cession d'actifs mobiliers ou immobiliers. Enfin, les revenus de transfert ou de remplacement correspondent aux prestations sociales, pensions ou allocations versées par les administrations publiques.

Du point de vue fiscal, plusieurs agrégats coexistent. **Le revenu brut global** est constitué de l'ensemble des revenus, bénéfices et gains perçus au cours d'une année civile, après application de certains abattements. **Le revenu net global** est obtenu après déduction des charges admises par la législation fiscale. **Le revenu net imposable** résulte ensuite de l'application des abattements spécifiques prévus par le législateur. **Le revenu fiscal de référence (RFR)** est calculé à partir du revenu net imposable, auquel sont réintégrés certains revenus exonérés soumis à prélèvement libératoire ou bénéficiant de dispositifs dérogatoires. Il constitue aujourd'hui l'un des principaux indicateurs utilisés pour déterminer l'accès à certaines prestations ou avantages fiscaux. Enfin, l'INSEE utilise généralement la notion de **revenu disponible**, correspondant aux ressources effectivement à la disposition des ménages pour consommer ou épargner, après prise en compte des prélèvements obligatoires et des prestations sociales.

Afin de mieux appréhender les revenus effectivement générés par les détenteurs des plus hauts patrimoines, les chercheurs de l'Institut des politiques publiques (IPP) ont développé la notion de « **revenu économique** ». Celle-ci se distingue du RFR en intégrant notamment les bénéfices non distribués des sociétés contrôlées par les ménages ainsi que certaines cotisations sociales non contributives ⁽²⁾.

(1) Audition du 6 mai 2026, compte-rendu n° 22

(2) IPP, « Quels impôts les milliardaires paient-ils », n° 92, juin 2023 ([lien](#)).

À l'inverse du revenu, le patrimoine correspond à l'ensemble des actifs détenus par un ménage à une date donnée. L'INSEE distingue le **patrimoine brut**, qui regroupe l'ensemble des actifs possédés, du **patrimoine net**, obtenu après déduction des dettes et emprunts restant à rembourser. Le patrimoine peut lui-même être décomposé en plusieurs catégories. Le **patrimoine financier** comprend les dépôts bancaires, les produits d'épargne réglementée, l'assurance-vie, l'épargne salariale ou encore les valeurs mobilières. Le **patrimoine immobilier** regroupe la résidence principale, les résidences secondaires ainsi que les biens locatifs. Le **patrimoine mobilier** est constitué des biens meubles de valeur, tels que les œuvres d'art, véhicules de collection ou bateaux ⁽¹⁾. Enfin, le **patrimoine professionnel** rassemble les actifs directement liés à l'exercice d'une activité économique, tels que les entreprises, participations professionnelles ou fonds de commerce.

a. Une appréciation de la richesse dépendante des données disponibles et pouvant conduire à des sous-évaluations

De nombreuses institutions retiennent une **approche fondée sur des seuils de niveau de vie ou de patrimoine pour définir la richesse**. Ainsi, l'Observatoire des inégalités considère qu'un ménage appartient aux catégories les plus aisées en termes de revenus lorsque son niveau de vie dépasse le double du niveau de vie médian, soit 51 600 euros par an après impôt pour une personne seule. Ce seuil concernait environ 7,5 % de la population en 2023. S'agissant du patrimoine, l'Observatoire retient un seuil fixé à quatre fois le patrimoine médian (205 000 euros), soit 820 400 euros, ce qui représente environ 11 % de la population ⁽²⁾.

En creux, il est également possible d'appréhender la notion de hauts revenus ou de haut patrimoine **à travers les critères retenus par le législateur**. Il a ainsi considéré qu'un contribuable célibataire disposant d'un RFR de 250 000 euros présentait un niveau de richesse justifiant son assujettissement à la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR) puis à la contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR). Une logique similaire prévaut en matière patrimoniale, avec un seuil d'entrée dans le champ de l'IFI fixé à 1,3 million d'euros de patrimoine immobilier net taxable ; près de 193 600 foyers fiscaux y sont ainsi assujettis ⁽³⁾.

En matière de contrôle fiscal, le champ est encore plus resserré : les « *dossiers de particuliers à très forts enjeux* » (DTFE) reposent, depuis le 1^{er} janvier 2021, sur deux critères alternatifs :

- un revenu brut supérieur à 1 million d'euros par foyer ;

(1) La notion de patrimoine mobilier peut également correspondre, dans le langage courant, aux valeurs mobilières détenues par le contribuable.

(2) Observatoire des inégalités, Rapport sur les riches en France, édition 2026.

(3) DGFIP Statistiques, « L'impôt sur la fortune immobilière en 2025 », n° 45, avril 2026 ([lien](#)).

– un actif brut entrant dans le champ de l'IFI supérieur à 6,9 millions d'euros.

Ce portefeuille **regroupe environ 22 000 personnes et apparaît « encore plus restreint si l'on considère que la population pérenne se situe autour de 6 000 à 7 000 personnes »** ⁽¹⁾.

Ces différentes approches sont instructives, mais le rapporteur rappelle que **toute définition de la richesse fondée sur un seuil absolu présente nécessairement des limites et ne rend pas pleinement compte de l'hétérogénéité des ménages disposant des plus hauts revenus et/ou des plus hauts patrimoines**. En effet, le recours à un seuil exprimé en volume tend à occulter certaines catégories de contribuables disposant pourtant d'un niveau élevé de richesse. À titre d'exemple, l'utilisation d'un seuil de revenu ne permet pas de prendre en compte les ménages disposant d'un patrimoine très élevé et dont les besoins de consommation courante ne nécessitent pas la perception de revenus importants. Par ailleurs, le recours au RFR ne permet pas d'appréhender l'intégralité des ressources économiques d'un foyer, dans la mesure où cet indicateur intègre différents mécanismes de déduction, d'abattement et de prise en compte des charges. En outre, l'utilisation de seuils exprimés en valeur absolue *« a l'inconvénient d'être particulièrement tributaire de la qualité de l'appareil de mesure employé, l'évolution de l'inflation, et plus généralement de tous les chocs qui affectent le niveau des revenus et patrimoines sans affecter la répartition du bien-être »* ⁽²⁾. Les seuils fixes peuvent ainsi évoluer sous l'effet de facteurs macroéconomiques sans pour autant traduire une modification réelle de la position relative des ménages au sein de la distribution des revenus ou du patrimoine.

Le rapporteur considère dès lors que **l'approche par quantiles ou par parts de population permet de surmonter quelques-unes de ces difficultés**. En retenant une définition relative de la richesse, fondée sur la position des ménages au sein de la distribution des revenus ou du patrimoine, elle offre une appréciation plus robuste et plus précise des situations de richesse, tout en tenant compte de l'évolution des niveaux de vie et des patrimoines de l'ensemble de la population.

C'est l'approche retenue par la DGFIP dans son étude publiée en janvier 2025 consacrée aux *« Revenus et patrimoine des foyers les plus aisés en France »* ⁽³⁾. L'administration fiscale a ainsi choisi de définir les ménages les plus aisés comme ceux *« faisant partie des 0,1 % des foyers les mieux dotés, à la fois dans la distribution des revenus et dans celle des patrimoines. Cette définition conventionnelle permet d'atteindre des niveaux de revenus qui nous paraissent assez élevés, le seuil d'entrée pour les plus riches en revenus étant un revenu fiscal de référence de 400 000 euros »* ⁽⁴⁾. Selon cette méthodologie, les **0,1 % des foyers**

(1) Audition du 15 avril 2026, compte-rendu n° 14.

(2) Réponses écrites de l'IPP au questionnaire du rapporteur.

(3) DGFIP Analyses, « Revenus et patrimoine des foyers les plus aisés en France », n° 8, janvier 2025 ([lien](#)).

(4) Audition du 1^{er} avril 2026, compte-rendu n° 5.

les plus riches en revenus ou en patrimoine représentaient environ 40 700 foyers en 2022.

Le rapporteur souligne toutefois que cet appareillage statistique repose sur le RFR, qui peut conduire à sous-estimer certains revenus effectivement perçus, ainsi que sur une mesure du patrimoine fondée sur le patrimoine immobilier imposable à l'IFI. **Or, cette approche ne permet pas de prendre en compte le patrimoine mobilier, qui constitue pourtant l'élément de patrimoine le plus important pour les ménages les plus aisés. Un tel choix méthodologique est donc susceptible de conduire à une sous-évaluation de la concentration réelle des revenus et du patrimoine. Il conduit également à apprécier les effets du système fiscal sur un ensemble de contribuables qui ne correspondent pas nécessairement aux plus hauts patrimoines.**

Le rapporteur constate par ailleurs que chaque institution retient sa propre définition de la richesse, comme le relève la DGFIP : *« il n'y a pas de seuil absolument unique. [...] En un mot, je ne crois pas que nous ayons convergé vers une définition unique »* ⁽¹⁾. Cette pluralité d'approches **rend les comparaisons délicates entre les différentes études disponibles, dans la mesure où les seuils retenus et les indicateurs mobilisés recouvrent des réalités parfois sensiblement différentes.** Elle témoigne également du caractère intrinsèquement conventionnel de toute définition des hauts revenus et des hauts patrimoines, laquelle dépend nécessairement de l'objectif poursuivi et des outils statistiques utilisés.

(1) Ibid.

Définir les hauts revenus et les hauts patrimoines

Il n'existe pas de définition légale ou institutionnelle unifiée des « hauts revenus » et des « hauts patrimoines ». Les principales institutions productrices de données ont toutes indiqué, lors de leurs auditions devant la commission, ne pas retenir de seuil normatif unique. La DGT a ainsi précisé que **les seuils « dépendent des données disponibles et des objectifs poursuivis »**⁽¹⁾, tandis que la Banque de France a indiqué ne pas disposer *« de doctrine spécifique déterminant si l'on parle du top 1 %, du top 5 % ou du top 10 % des ménages les plus aisés »*⁽²⁾.

Dans la pratique, **les institutions retiennent le plus souvent une approche par quantiles**, complétée par la traduction en niveaux de revenus ou de patrimoine. Ainsi, **la DGFIP retient le top 0,1 %** comme catégorie des très hauts revenus (THR), ce qui correspond à un seuil d'entrée de 463 000 euros de revenu fiscal de référence (RFR) en 2022. Pour les très hauts patrimoines (THP), ce même percentile renvoie à un seuil de 2,7 millions d'euros de patrimoine immobilier déclaré à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI).

Parmi les différents seuils mobilisés dans la littérature, **le top 0,1 % apparaît comme celui ayant recueilli le plus large consensus au cours des auditions de la commission.** Le recours à ce seuil présente l'avantage de cibler une population suffisamment restreinte pour conférer une réelle portée économique à la notion de hauts revenus.

S'agissant du patrimoine, les seuils apparaissent plus hétérogènes. **L'enquête *Histoire de vie et Patrimoine* de l'INSEE retient ainsi le top 10 % du patrimoine brut** (716 300 euros en 2021) et le top 5 % (1,03 million d'euros), des niveaux sensiblement inférieurs au seuil de l'IFI. La Banque de France situe pour sa part le seuil d'entrée dans le dernier décile du patrimoine net des ménages à 992 000 euros au deuxième trimestre 2023⁽³⁾. Ces écarts traduisent à la fois la sensibilité des résultats aux définitions retenues du patrimoine (brut ou net, immobilier ou global) et les **limites des sources statistiques disponibles depuis la suppression de l'ISF en 2017, laquelle a réduit la capacité des administrations à appréhender de manière exhaustive le patrimoine mobilier des ménages les plus fortunés**⁽⁴⁾.

b. Les plus hauts revenus et les plus hauts patrimoines : deux ensembles qui ne se recoupent que très partiellement

• Tout d'abord, le profil des ménages les plus aisés – c'est-à-dire ceux appartenant au 0,1 % des foyers les mieux dotés en revenus (mesurés par le RFR) ou au 0,1 % des foyers les mieux dotés en patrimoine immobilier – présente de fortes spécificités géographiques. **Près de la moitié de ces ménages résident en Île-de-France, contre seulement 18 % pour le reste de la population**⁽⁵⁾. L'Observatoire des inégalités estime par ailleurs que 35 % des ménages les plus aisés, selon les seuils qu'il retient, vivent dans l'agglomération parisienne, tandis que seuls 15 % résident dans une commune rurale. L'Observatoire souligne

(1) Audition du 31 mars 2026, compte-rendu n° 3.

(2) Audition du 1^{er} avril 2026, compte-rendu n° 6.

(3) Réponses écrites de la Banque de France au questionnaire du rapporteur.

(4) Voir infra partie I.C.

(5) DGFIP Analyses, op. cit., janvier 2025.

également une surreprésentation masculine parmi les catégories les plus favorisées, **les hommes représentant 69 % des salariés appartenant au dernier décile de revenus** ⁽¹⁾.

La situation professionnelle de ces ménages se caractérise par une **forte présence des activités du secteur privé**. Selon l'INSEE, les ménages cumulant un haut patrimoine et un niveau de vie élevé sont principalement composés de **cadres** (34 %, contre 12 % dans l'ensemble de la population), d'**indépendants** (24 %, contre 8 %) et d'**anciens cadres désormais retraités** (20 %, contre 6 %). Au total, dans 58 % des ménages à haut patrimoine et à haut niveau de vie, la personne de référence est cadre ou exerce une activité indépendante – qu'il s'agisse d'agriculteurs, d'artisans, de commerçants, de chefs d'entreprise ou de professions libérales –, contre 19 % pour l'ensemble des ménages ⁽²⁾.

Ces caractéristiques rejoignent d'ailleurs les profils observés par les cabinets d'avocats fiscalistes, dont la clientèle est principalement composée des ménages les plus aisés. Ceux-ci identifient généralement quatre grandes catégories de clients : *« des chefs d'entreprise et des entrepreneurs, [...] cadres dirigeants et de professions libérales, [...] héritiers ou de bénéficiaires de transmissions [et] une clientèle internationale, composée de clients étrangers qui investissent en France ou de salariés cadres qui bénéficient de régimes fiscaux de faveur comme celui des impatriés »* ⁽³⁾.

Les ménages appartenant au top 0,1 % des revenus ou du patrimoine se distinguent également par leur situation familiale. Ils sont ainsi **plus fréquemment mariés ou liés par un pacte civil de solidarité (PACS)**, dans une proportion de 75 %. À l'inverse, seuls 7 % des ménages aisés sont célibataires, contre 42 % pour l'ensemble de la population. Par ailleurs, ces ménages ont **souvent moins d'enfants mineurs**. Ainsi, 72 % des foyers aisés vivant en couple n'ont aucun enfant à charge, contre 57 % des couples dans l'ensemble de la population ⁽⁴⁾. Par ailleurs, selon l'INSEE, les familles monoparentales sont près de cinq fois moins représentées au sommet de la distribution des revenus et du patrimoine que dans l'ensemble des ménages ⁽⁵⁾.

Ces différences s'expliquent en grande partie par la structure d'âge de cette population. En effet, **les ménages les plus aisés sont également plus âgés que la moyenne : 53 % d'entre eux ont plus de 60 ans, alors que cette tranche d'âge ne représente que 34 % de la population totale** ⁽⁶⁾. À l'inverse, les moins de 40 ans sont très peu représentés parmi les ménages les plus favorisés, puisqu'ils

(1) Observatoire des inégalités, op. cit.

(2) Insee, « Les ménages à haut patrimoine et haut niveau de vie : plus souvent cadres ou indépendants, quinquagénaires ou sexagénaires, avec un patrimoine diversifié », France, portrait social, 18 novembre 2025 ([lien](#)).

(3) Audition du 28 avril 2026, compte-rendu n° 16.

(4) DGFIP Analyses, op. cit., janvier 2025.

(5) Insee, op. cit., 18 novembre 2025.

(6) DGFIP Analyses, op. cit., janvier 2025.

n'en constituent que 8 %. Cet effet générationnel est encore plus marqué lorsqu'il s'agit du patrimoine. Ainsi, **76 % des 0,1 % des ménages détenant les patrimoines immobiliers les plus élevés ont plus de 60 ans** ⁽¹⁾. L'Observatoire des inégalités souligne à cet égard que près de 10 % des personnes âgées de 50 à 69 ans sont millionnaires en patrimoine immobilier ⁽²⁾. Ces données confirment le **rôle déterminant du cycle de vie dans l'accumulation patrimoniale**, celle-ci résultant généralement d'un processus de constitution progressive de richesse au cours de plusieurs décennies, auquel s'ajoutent des transmissions patrimoniales reçues à un âge avancé.

Les ménages les plus aisés se distinguent en effet par une probabilité plus élevée d'avoir bénéficié d'une transmission patrimoniale. Ainsi, les ménages cumulant un patrimoine élevé et un niveau de vie élevé sont nettement plus nombreux à avoir reçu un héritage : **62 % d'entre eux déclarent avoir reçu un héritage au cours de leur vie, contre 39 % pour l'ensemble des ménages.** De même, 43 % indiquent avoir bénéficié d'une donation, soit une proportion plus de deux fois supérieure à celle observée dans l'ensemble de la population (18 %) ⁽³⁾. C'est dans ce sens que Cécile Dufлот résume la situation : *« il y a très peu de profils de self-made men – et encore moins de self-made women – en France. La fortune y est très majoritairement héritée. Le meilleur conseil à donner à quelqu'un qui souhaiterait devenir milliardaire est d'être l'enfant d'un milliardaire : c'est la seule garantie qui existe en la matière »* ⁽⁴⁾.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le profil type d'un ménage disposant d'un haut patrimoine ou d'un haut revenu (le top 0,1 %) apparaît relativement marqué. Il s'agit le plus souvent d'un **homme vivant en couple, généralement marié ou pacsé, résidant dans l'agglomération parisienne ou en Île-de-France, appartenant aux classes d'âge les plus élevées, sans enfant à charge, ayant bénéficié d'une transmission patrimoniale et exerçant ou ayant exercé des fonctions d'encadrement supérieur, de direction d'entreprise ou une profession indépendante à hauts revenus.**

● **La composition du patrimoine des ménages les plus aisés se distingue très nettement de celle observée dans le reste de la population, en raison du poids prépondérant qu'y occupent les actifs financiers et professionnels.** Comme le souligne le CPO, alors qu'*« entre le cinquième et le dernier décile, le patrimoine immobilier est prépondérant – il représente entre 67 % et 69 % du total. Dans le dernier centile, c'est le cas du patrimoine professionnel qui représente 34 % de l'ensemble contre 11 % en moyenne, et financier qui représente 27 % contre 21 %, épargne réglementée comprise »* ⁽⁵⁾.

(1) Insee, op. cit., 18 novembre 2025.

(2) Observatoire des inégalités, op. cit.

(3) Insee, op. cit., 18 novembre 2025.

(4) Audition du 12 mai 2026, compte-rendu n° 25.

(5) Audition du 25 mars 2026, compte-rendu n° 2.

Dans le détail, **la part du patrimoine immobilier apparaît relativement plus faible parmi les ménages cumulant un haut patrimoine et un niveau de vie élevé**. Selon l'INSEE, il représente 53 % de leur patrimoine brut, contre 62 % pour le reste de la population ⁽¹⁾. Cette proportion diminue encore à mesure que l'on progresse vers le sommet de la distribution : au sein du top 1 % des patrimoines, l'immobilier ne représente plus que 36 % du patrimoine total, contre 43 % pour le top 10 % ⁽²⁾. **La moindre place occupée par le patrimoine immobilier au sommet de la distribution est susceptible de biaiser l'appréhension statistique de la concentration patrimoniale**. En effet, une partie importante des données mobilisées, notamment par l'administration fiscale, repose sur des indicateurs fondés principalement sur le patrimoine immobilier, *via* les données recueillies pour l'imposition à l'IFI. Or, **une telle approche tend à sous-estimer le poids des actifs financiers et professionnels, particulièrement concentrés dans le patrimoine des ménages les plus fortunés**.

Il convient toutefois de souligner que **les ménages les plus aisés disposent également d'importants patrimoines immobiliers**. Ainsi, 95 % d'entre eux sont propriétaires de leur résidence principale, contre 57 % pour l'ensemble de la population. Par ailleurs, 73 % détiennent au moins un autre bien immobilier, qu'il s'agisse d'une résidence secondaire ou d'un investissement locatif, contre seulement 19 % de l'ensemble des ménages ⁽³⁾. De même, **39 % des 0,1 % des ménages les plus fortunés possèdent au moins trois biens immobiliers, tandis que 23 % en détiennent quatre ou davantage** ⁽⁴⁾.

Le patrimoine financier occupe néanmoins une place centrale au sommet de la distribution. Il prend notamment la forme de placements en assurance-vie, détenus par 69 % des ménages du top 10 %, ainsi que d'actions cotées, présentes dans le patrimoine de 86 % d'entre eux ⁽⁵⁾. Au total, **le patrimoine des ménages cumulant un haut patrimoine et un niveau de vie élevé est composé à 57 % d'actifs mobiliers, contre seulement 17 % pour l'ensemble de la population** ⁽⁶⁾.

Au sein de l'OCDE, la France est ainsi l'un des pays dans lesquels la concentration des actifs financiers au sein des 1 % des plus hauts patrimoines est la plus marquée.

(1) Insee, op. cit., 18 novembre 2025.

(2) Réponses écrites du CPO au questionnaire du rapporteur.

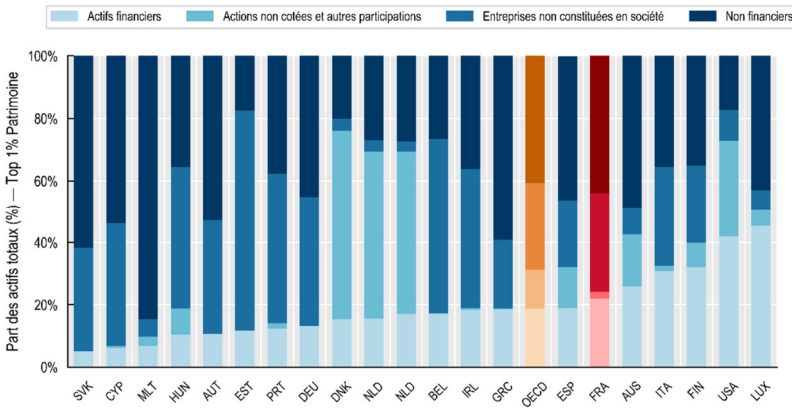
(3) Insee, op. cit., 18 novembre 2025.

(4) DGFIP Analyses, op. cit., janvier 2025.

(5) Réponses écrites du CPO au questionnaire du rapporteur.

(6) Insee, op. cit., 18 novembre 2025.

COMPOSITION DU PATRIMOINE DU TOP 1 % LES MIEUX DOTÉS EN PATRIMOINE DANS LES PAYS DE L'OCDE



Source : réponses écrites de l'OCDE au questionnaire du rapporteur.

Par ailleurs, les ménages les plus aisés se distinguent nettement du reste de la population par la place importante qu'occupe le patrimoine professionnel dans la composition de leur richesse.

Comme le souligne le CPO, « s'agissant du patrimoine professionnel, la part détenue par les D1 à D5 est epsilonlesque, quand celle détenue par le D10 est de 87 %. [...] Ces éléments confirment la **concentration du patrimoine professionnel, détenu à 95 % par les 5 % les mieux dotés** » ⁽¹⁾. Cette concentration apparaît encore plus marquée au sommet de la distribution : Oxfam France indique que « la fortune des 0,001 % les plus aisés est constituée à 88 % de ce type de patrimoine » ⁽²⁾. Les travaux de l'IPP publiés en 2021 mettent également en évidence une **progression exponentielle du poids du patrimoine professionnel à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie patrimoniale**. Ainsi, celui-ci représente 27 % du patrimoine total des ménages situés entre le top 1 % et le top 0,9 % des plus fortunés, 40 % pour ceux appartenant à la tranche comprise entre le top 0,002 % et le top 0,001 %, et atteint 66 % pour le top 0,001 % des patrimoines les plus élevés ⁽³⁾.

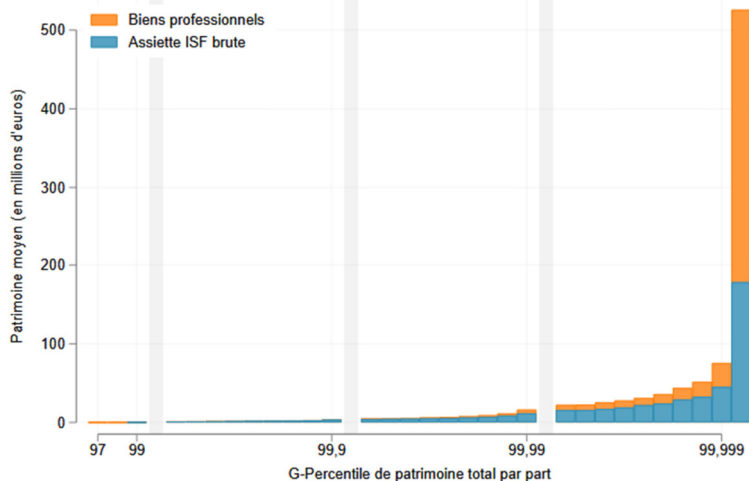
Or, cette catégorie d'actifs, concentrée chez les plus aisés, est également l'une des plus complexes à appréhender d'un point de vue statistique et fiscal. Sa valorisation repose souvent sur des méthodes d'évaluation spécifiques, tandis que sa détention peut être indirecte, notamment par l'intermédiaire de sociétés ou de structures patrimoniales.

(1) Audition du 25 mars 2026, compte-rendu n° 2.

(2) Audition du 12 mai 2026, compte-rendu n° 25.

(3) Réponses écrites de la Banque de France au questionnaire du rapporteur.

COMPARAISON ENTRE L'ASSIETTE DE L'ISF ET LA DISTRIBUTION DU PATRIMOINE PROFESSIONNEL



Source : IPP, « Évaluer les effets de l'impôt sur la fortune et de sa suppression sur le tissu productif », n° 36, octobre 2021 ([lien](#)).

Ainsi, un ménage disposant d'un haut patrimoine se caractérise avant tout par une structure de richesse diversifiée, dans laquelle **occupent une place centrale les valeurs mobilières et le patrimoine professionnel**.

- **Un ménage disposant d'un haut revenu se caractérise quant à lui par une moindre part de revenus du travail et une part plus importante de revenus professionnels⁽¹⁾ et de revenus de capitaux mobiliers**, ainsi que, dans une moindre mesure, de revenus fonciers. **Seuls un tiers des 0,1 % les plus aisés déclarent des traitements et salaires⁽²⁾**, lesquels ne représentent en outre que 35 % de leurs revenus. À l'inverse, **ces revenus sont composés à 48 % de revenus de capitaux mobiliers et à 10 % de revenus professionnels**. Les 0,1 % les mieux dotés en patrimoine présentent une structure de revenus voisine, marquée par une forte place des revenus de capitaux mobiliers (49 %), mais se distinguent des hauts revenus par une part plus faible de revenus du travail (19 %) et une part plus élevée de revenus fonciers (16 %) ainsi que de pensions et retraites (10 %). Cette configuration tend à refléter **des ménages en moyenne plus âgés, qui n'ont plus d'activité professionnelle, et qui ont disposé d'un horizon temporel plus long pour accumuler et capitaliser leur patrimoine**.

(1) Entendus comme l'ensemble des revenus issus de l'exercice d'une activité indépendante ou assimilée, imposés dans le cadre de l'impôt sur le revenu. Il recouvre principalement les bénéfices industriels et commerciaux (BIC), les bénéfices non commerciaux (BNC) ainsi que les bénéfices agricoles (BA), correspondant aux profits réalisés par des entrepreneurs individuels, professions libérales, exploitants agricoles ou assimilés.

(2) DGFIP Analyses, op. cit., janvier 2025.

COMPOSITION DES REVENUS PAR DÉCILE EN 2022

(en pourcentage)

Types de revenus	Moyenne D1 à D9	D10	HP	HR	THP	THR	THP et THR
Traitements et salaires	59	63	25	50	19	35	20
Pensions et retraites	37	14	17	6	10	3	3
Revenus professionnels	1	9	6	14	5	10	6
Revenus de capitaux mobiliers	1	9	34	25	49	48	64
Revenus fonciers	1	5	16	5	16	3	6
Revenus accessoires	0	0	1	1	1	1	1

Note : les foyers HP représentent les 1 % les plus dotés en patrimoine, les foyers HR représentent les 1 % les plus dotés en revenus, les foyers THP représentent les 0,1 % les plus dotés en patrimoine, les foyers THR représentent les 0,1 % les plus dotés en revenus et les foyers THP et THR sont ceux qui se situent à la fois parmi les 0,1 % les plus dotés en patrimoine et les 0,1 % les plus dotés en revenus.

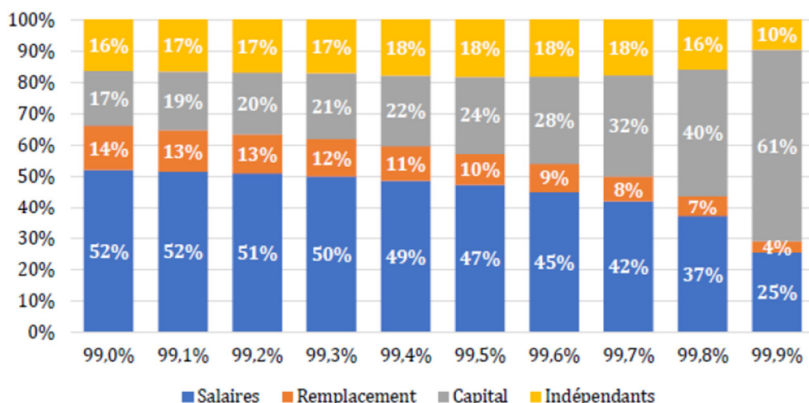
Source : à partir des réponses écrites de la DGFIP au questionnaire du rapporteur.

Il convient également de noter que **le poids relatif des revenus fonciers diminue à mesure que l'on progresse dans la distribution des revenus, tandis que celui des revenus de capitaux mobiliers tend à s'accroître**. À cet égard, la DGFIP souligne que **la progression des revenus fonciers constitue un facteur de risque important de basculement vers une trajectoire de foyers dits « déclinants », susceptibles de sortir du seuil des hauts revenus entre 2006 et 2022**. À l'inverse, la montée en puissance des revenus de capitaux mobiliers apparaît comme un déterminant majeur du maintien dans le groupe des foyers « stables », c'est-à-dire de ceux qui demeurent durablement parmi les hauts revenus ⁽¹⁾.

Il convient enfin de souligner que la composition des revenus au sein du top 1 % des plus aisés est très hétérogène. Si les salaires conservent encore un poids majoritaire à l'entrée du top 1 %, ils ne représentent plus qu'environ un quart des revenus totaux chez les 0,1 % les plus aisés. Dans la même dynamique, **la part des revenus du capital devient prépondérante à mesure que l'on s'élève dans la distribution : elle passe de 17 % à l'entrée du top 1 % à 61 % au sein des 0,1 % les plus aisés**.

(1) Réponses écrites de la DGFIP au questionnaire du rapporteur.

REVENUS DÉCLARÉS PAR MILLIÈME DE REVENU DÉCLARÉ PAR UNITÉ DE CONSOMMATION POUR LES 1 % LES PLUS AISÉS



Source : réponses écrites de la DGT au questionnaire du rapporteur.

Par ailleurs, les ménages les plus aisés supportent une part plus faible de dépenses pré-engagées ⁽¹⁾, ce qui tend à traduire une plus grande disponibilité de leur revenu. Ainsi, la part des dépenses pré-engagées atteint 61 % pour les ménages situés sous le seuil de pauvreté, contre 23 % pour ceux situés au-dessus du troisième quartile ⁽²⁾. Ce niveau plus élevé de revenu disponible peut dès lors être mobilisé pour l'accumulation patrimoniale, notamment via l'épargne.

- Les ménages disposant de hauts patrimoines et ceux disposant de hauts revenus ne se recoupent que partiellement. À mesure que l'on s'élève dans la distribution, la double appartenance aux catégories de hauts revenus et de hauts patrimoines devient de plus en plus limitée :

- 81 % des 10 % les mieux dotés en patrimoine immobilier font également partie des 10 % les plus aisés en termes de revenus ;

- 9 % des 1 % les mieux dotés en patrimoine immobilier font également partie des 1 % les plus aisés en termes de revenus ;

- 7 % des 0,1 % les mieux dotés en patrimoine immobilier font également partie des 0,1 % les plus aisés en termes de revenus ⁽³⁾.

Toutefois, certains travaux soulignent la forte corrélation entre hauts revenus et hauts patrimoines au sommet de leur distribution.

(1) Définies par l'Insee comme l'« ensemble des dépenses des ménages réalisées dans le cadre d'un contrat difficilement renégociable à court terme », incluant notamment les dépenses de logement (y compris les loyers imputés), les services de télécommunications, les assurances et les services financiers (Insee, « Dépenses pré-engagées », 12 octobre 2016 ([lien](#))).

(2) Réponses écrites de la Drees au questionnaire du rapporteur.

(3) Calculs effectués par le rapporteur à partir des réponses écrites de la DGFIP à son questionnaire.

Ainsi, sur les 22 000 contribuables composant la population des DTFE ⁽¹⁾, **environ 8 000 sont qualifiés de « pérennes » par les services du contrôle fiscal, soit plus de 36 % du portefeuille**. Parmi ces 8 000 foyers, 78 % déclarent à la fois des revenus et un patrimoine supérieurs aux seuils d'entrée, contre 45 % pour l'ensemble de cette population ⁽²⁾. De même, lorsqu'est retenu le concept de « *revenu économique* », intégrant notamment les bénéfices non distribués des sociétés contrôlées par les ménages, il apparaît une « **association très forte [...]** **entre le fait d'avoir un revenu économique très élevé, en haut de la distribution, et la présence dans le classement Challenges** [fondé sur le seul patrimoine]. *Cette contrepartie naturelle entre revenu et patrimoine n'apparaît pas en effet lorsque l'on prend le RFR pour mesurer le revenu* » ⁽³⁾.

2. L'exemple des « milliers » de « personnes les plus fortunées » qui « ne paient aucun impôt sur le revenu » ⁽⁴⁾

L'exemple des contribuables assujettis à l'IFI qui, pourtant, ne s'acquittent d'aucun impôt sur le revenu est particulièrement **révélateur des difficultés rencontrées par l'administration fiscale pour disposer de données précises sur la situation économique des ménages les plus aisés**, ainsi que de l'existence possible d'un **décalage entre détention d'un patrimoine élevé et perception de hauts revenus**.

(1) Pour rappel, les seuils des dossiers à très forts enjeux en matière de contrôle fiscal sont alternativement d'un million d'euros de revenus bruts ou de 6,9 millions d'euros de patrimoine immobilier brut.

(2) Réponses écrites de la DNVSF au questionnaire du rapporteur.

(3) Audition du 31 mars 2026, compte-rendu n° 4.

(4) Libération, « *Éric Lombard, ancien ministre de l'Économie : « La méthode Lecornu ne fonctionne pas »* », 11 janvier 2026 ([lien](#)).

Les « milliers » de redevables de l'IFI n'acquittant pas ou peu d'impôt sur le revenu

Le 11 janvier 2026, Éric Lombard, ancien ministre de l'Économie, des Finances et de la souveraineté industrielle et énergétique, déclarait publiquement que **« parmi les personnes les plus fortunées, des milliers ont un revenu fiscal de référence de zéro »** et **« ne paient aucun impôt sur le revenu »** ⁽¹⁾. Interrogée lors de la séance de questions au Gouvernement du 14 janvier 2026, Amélie de Montchalin, alors ministre des Comptes publics, avait contesté ces affirmations, indiquant qu'**aucun document détenu par les services de Bercy ne permettait de les étayer**.

À la demande du président de la commission des finances du Sénat, Claude Raynal, et de son rapporteur général, Jean-François Husson, le ministère de l'Économie et des Finances a néanmoins transmis des éléments dont l'exploitation, **rendue publique le 18 février 2026, a permis d'estimer à 13 335 le nombre de contribuables assujettis à l'IFI qui ne s'acquittent d'aucun IR**.

Postérieurement à l'exploitation de la note transmise au Sénat, Éric Lombard a avancé, le 27 février 2026, une **estimation « autour de 50 000 ménages » disposant d'un revenu fiscal de référence modeste au regard de l'importance de leur patrimoine** ⁽²⁾. Entendu par la commission d'enquête, l'ancien ministre a précisé que **ce chiffre ne résultait pas d'une note spécifique de ses services, mais constituait une synthèse des travaux réalisés dans le cadre de l'étude d'impact de la contribution différentielle sur les hauts patrimoines**. Il a indiqué que les estimations variaient sensiblement selon les hypothèses retenues, notamment en matière de seuil patrimonial et de méthode de projection des données issues des déclarations à l'ISF de 2016 : *« 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. [...] Le nombre « 50 000 » synthétise cette série de chiffres peu lisibles dont le détail figure dans l'étude d'impact »* ⁽³⁾.

a. Une situation encore peu documentée qui révèle un phénomène structurel

● Selon les documents transmis au rapporteur par la DGFIP, parmi les 189 060 foyers assujettis à l'IFI en 2024, c'est-à-dire disposant d'un patrimoine immobilier supérieur à 1,3 million d'euros, 18 513 présentent un impôt sur le revenu (IR) nul, voire négatif. Ainsi, **au sein du top 0,5 % de l'ensemble des foyers fiscaux les mieux dotés en patrimoine immobilier, près d'un foyer sur dix (9,8 %) ne s'acquitte d'aucun IR**. Par ailleurs, **805 de ces 18 513 foyers ne s'acquittent pas davantage de l'IFI, en raison de l'application du mécanisme de plafonnement** ⁽⁴⁾.

(1) Ibid.

(2) Le Monde, « « Autour de 50 000 » foyers fortunés échappent à l'impôt, selon l'ex-ministre de l'économie Eric Lombard », 27 février 2026 ([lien](#)).

(3) Audition du 19 mai 2026, compte-rendu n° 28

(4) Le plafonnement de l'IFI vise à éviter qu'un contribuable ne soit conduit à acquitter un niveau d'imposition disproportionné au regard de ses revenus. Il prévoit ainsi que le montant cumulé de l'IFI et des impôts dus

Un premier retraitement peut toutefois être opéré en excluant les non-résidents fiscaux français ainsi que les foyers concernés par un décès au cours de l'année. Les premiers peuvent en effet être redevables de l'IFI au titre de leurs seuls actifs immobiliers situés en France, tout en ne percevant aucun revenu imposable en France ou seulement des revenus de faible montant. Les seconds peuvent demeurer assujettis à l'IFI en raison du patrimoine détenu au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, sans pour autant être redevables de l'IR à raison d'un décès intervenu au cours de cette même année. À titre d'exemple, une personne disposant d'un patrimoine important et décédée le 15 janvier 2024 demeure redevable de l'IFI au titre de l'année 2024, cette dette étant alors transférée au passif de la succession.

Après prise en compte de ces retraitements statistiques, 13 324 foyers assujettis à l'IFI disposent toujours d'un impôt sur le revenu nul ou négatif, soit 7,3 % du top 0,5 % des patrimoines immobiliers.

À mesure que l'on progresse dans la distribution du patrimoine immobilier, la proportion de foyers ne s'acquittant d'aucun IR progresse légèrement. Après exclusion des non-résidents fiscaux et des foyers concernés par un décès, 7,3 % des foyers du top 0,5 % ne s'acquittent d'aucun IR, 6,3 % pour le top 0,1 % et 7,6 % pour le top 0,01 %.

**EFFECTIF ET PATRIMOINE IMMOBILIER DES FOYERS DONT L'IR EST NUL OU NÉGATIF
PARMI LES PLUS HAUTS PATRIMOINES IMMOBILIERS AU SENS DE L'IFI (REVENUS 2024)**

	Ensemble des foyers à l'IFI soumis à déclaration à l'IR (~top 0,5 % du patrimoine immobilier)	Plus haut millième (0,1 %) de patrimoine immobilier	Plus haut dix-millième (0,01%) de patrimoine immobilier
Nombre de foyers du tantième	189 060	41 414	4 144
Dont foyers à IR ≤ 0	18 525	4 240	619
Dont foyers à IR ≤ 0 résidents, non concernés par un décès	13 335	2 484	289
Proportion des foyers à IR ≤ 0	9,8%	10,2%	14,9%
Proportion après retraitement résidence/décès	7,3%	6,3%	7,6%
Patrimoine immobilier détenu par le tantième	470 Md€	201 Md€	55 Md€
Dont patrimoine des foyers à IR ≤ 0	49 Md€	23 Md€	9 Md€
Dont patrimoine des foyers à IR ≤ 0 résidents, sans décès	32 Md€	12 Md€	4 Md€
Proportion du patrimoine détenu par des foyers à IR ≤ 0	10,4%	11,5%	15,6%
Proportion après retraitement résidence/décès	7,0%	6,5%	7,4%
Patrimoine des foyers à IR ≤ 0 : Médiane	1,9 M€	3,9 M€	10,4 M€
Moyenne	2,7 M€	5,4 M€	14,0 M€
Minimum	1,3 M€	2,8 M€	7,3 M€
Maximum	142,0 M€	142,0 M€	142,0 M€

Données issues de la 5e émission des revenus 2024

(*) : impôt sur le revenu y compris PFU

Note : une première estimation de la DGFIP évaluait à 13 335 le nombre de contribuables assujettis à l'IFI ne s'acquittant d'aucun IR, avant que de nouveaux calculs ne ramènent cette estimation à 13 324.

Source : documents transmis par le ministre de l'Action et des Comptes publics au rapporteur.

Il ressort de ce tableau que la détention d'un patrimoine immobilier très élevé n'exclut nullement l'appartenance à la catégorie des foyers ne s'acquittant d'aucun IR. **Parmi les foyers relevant du top 0,01 % de la distribution des patrimoines immobiliers, le patrimoine moyen de ceux dont l'impôt sur le**

au titre des revenus de l'année précédente ne peut excéder 75 % de ces revenus. Lorsque ce plafond est dépassé, l'excédent constaté vient en diminution du montant de l'IFI dû.

revenu est nul s'élève à 14 millions d'euros, pour un patrimoine médian de 10,4 millions d'euros. Le patrimoine immobilier le plus élevé observé au sein de cette population atteint même 142 millions d'euros. Par ailleurs, 12 % des foyers assujettis à l'IFI ne s'acquittant d'aucun IR appartiennent au dernier décile de la distribution du patrimoine immobilier taxable à l'IFI, soit 2 168 foyers disposant d'un patrimoine supérieur à 3,8 millions d'euros.

Le phénomène d'un patrimoine immobilier élevé associé à une faible imposition sur le revenu ne se limite pas aux seuls foyers dont l'IR est nul. **Il s'observe également lorsque les contribuables assujettis à l'IFI présentent un taux moyen d'imposition particulièrement faible.** À cet égard, la DGFIP indique avoir également « regardé ceux qui ont un taux d'imposition faible, de 10 % ou de 20 %. Cela augmente évidemment le nombre de foyers concernés : 56 000 ont un taux moyen d'imposition à l'IR inférieur à 10 % et sont imposables à l'IFI, toujours selon les données de 2024 » ⁽¹⁾.

Ainsi, **27 % des foyers assujettis à l'IFI présentent un taux moyen d'imposition à l'impôt sur le revenu inférieur à 10 % et 71 % de ces foyers ont un taux d'imposition sur le revenu moyen inférieur à 20 %.** Cette situation met en évidence le décalage qui peut exister entre l'appartenance aux catégories les plus élevées de patrimoine immobilier et le niveau relativement faible de l'imposition supportée au titre des revenus.

FOYERS ASSUJETTIS À L'IFI ET DISPOSANT D'UN FAIBLE TAUX D'IR

Caractéristiques des foyers	Taux d'IR inférieur à 10 %	Taux d'IR inférieur à 20 %
Nombre de foyers	56 657	140 999
<i>Dont foyers résidents non concernés par un décès</i>	<i>50 309</i>	<i>133 636</i>
Proportion de foyers	30 %	74,6 %
<i>Proportion de foyers résidents non concernés par un décès</i>	<i>26,6 %</i>	<i>70,7 %</i>

Source : à partir des documents transmis par le ministre de l'Action et des Comptes publics au rapporteur.

● **Cette situation n'est pas nouvelle et semble se reproduire de manière récurrente chaque année.** Ainsi, la DGFIP indique que les contribuables assujettis à l'IFI et ne s'acquittant d'aucun IR, hors non-résidents et foyers concernés par un décès, « étaient 14 514 en 2023 et 13 872 en 2022. Ces ménages représentaient 7 % de ceux qui acquittaient l'IFI en 2024, 8 % en 2023 et en 2022 » ⁽²⁾.

(1) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 8.

(2) Ibid.

FOYERS ASSUJETTIS À L'IFI ET NE S'ACQUITTANT D'AUCUN IR EN 2024, 2023 ET 2022

Année de perception des revenus	Foyers assujettis à l'IFI	Résidents, sans décès, assujettis à l'IFI avec un IR nul ou négatif	Ratio de foyers assujettis à l'IFI avec un IR nul ou négatif
Revenus 2024	189 060	13 324	7,3 %
Revenus 2023	181 554	14 514	8 %
Revenus 2022	172 891	13 872	8 %

Source : à partir des réponses écrites de la DGFIP au questionnaire du rapporteur.

Ce phénomène était déjà observable sous le régime de l'ISF puisque, comme l'affirme Amélie de Montchalin *« 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 [...] montre des situations très hétérogènes, certains ménages ayant un revenu fiscal de référence très faible »* ⁽¹⁾. Dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, Roland Lescure note que cette étude *« conduit à identifier 40 692 foyers qui, hors non-résidents et hors situation de décès dans le foyer, étaient soumis à ISF mais avait une cotisation d'IR nulle ou négative. Cela représentait une part de 11,9 % des foyers ISF – à comparer à 7,3 % pour les redevables IFI »*.

Par ailleurs, **cette situation récurrente semble concerner certains contribuables chaque année**. Ainsi, parmi les 13 324 foyers assujettis à l'IR et s'acquittant d'un IR nul, 7 982 foyers ont procédé à une déclaration à l'IFI chaque année entre 2021 et 2024, sans connaître de modification de leur situation familiale susceptible d'expliquer de fortes variations d'imposition. Au sein de ces foyers :

- 5 161 d'entre eux, soit 65 %, présentent également un IR nul au titre des revenus 2023 ;

- 4 552 d'entre eux, soit 57 %, présentent également un IR nul au titre des revenus 2023 et 2022 ;

- et 3 992 d'entre eux, soit 50 %, présentent également un IR nul au titre des revenus 2023, 2022 et 2021.

Ainsi, **la moitié de ces contribuables se sont retrouvés, sur les quatre dernières années, en situation d'assujettissement à l'IFI tout en demeurant redevables d'un IR nul ou négatif**.

- Pourtant, **malgré son caractère récurrent, une telle situation ne semblait pas pleinement identifiée par l'administration fiscale**. Elle aurait été mise en évidence lors des travaux préparatoires du projet de loi de finances (PLF) pour 2026 et des analyses conduites par l'administration sur le projet de contribution différentielle sur les hauts patrimoines (CDHP). Elle a ensuite été portée à la

(1) Audition du 19 mai 2026, compte-rendu n° 30.

connaissance d'Éric Lombard « *le 29 avril 2025* », à l'occasion de la présentation de l'étude d'impact de ce projet de contribution ⁽¹⁾.

Devant la commission d'enquête, ce dernier a précisé que ses déclarations de janvier 2026 ne reposaient « *pas [sur des] notes précises mais des discussions que nous avons eues lorsque l'étude d'impact [de la CDHP] nous a été présentée* » ⁽²⁾. À cette occasion, les services ont signalé « *certaines situations particulières, dont le fait que certaines personnes ayant un patrimoine important ont un impôt sur le revenu nul* » ⁽³⁾. Ainsi, le chiffre de 13 324 contribuables n'était pas stabilisé avant la réalisation de travaux complémentaires par les services, le ministre ayant indiqué que « *le nombre [qu'il a] avancé – quelques milliers – était à la fois extrêmement prudent et imprécis* » ⁽⁴⁾.

L'absence de véritables notes ou documents préexistants attestant de cette situation, à l'exception de l'étude portant sur la fin de l'ISF en 2017, semble être confirmée par Mme Amélie de Montchalin. En effet, auditionnée par la commission d'enquête, l'ancienne ministre des Comptes publics a indiqué **ne pas avoir « 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 [lui] semblent pas répondre à la bonne question : [...] 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 »** ⁽⁵⁾. De même, Laurent Saint-Martin, ministre du Budget et des Comptes publics entre septembre et décembre 2024, confirme qu'il n'a « *jamais eu accès à une note citant de façon documentée le nombre de foyers qui ne paieraient pas ou pas suffisamment d'impôt* » ⁽⁶⁾.

La DGFIP a ainsi confirmé que **l'administration fiscale n'avait objectivé le phénomène qu'à partir du moment où le Sénat en a fait la demande** : « *à l'origine, nous avons été sollicités par la commission des finances du Sénat pour produire des éléments sur les foyers fiscaux disposant de gros patrimoines qui ne s'acquittaient pas d'impôt sur le revenu. Compte tenu de nos limitations à couvrir l'entière du patrimoine, nous avons répondu en considérant les foyers disposant d'un patrimoine déclaré à l'IFI et ne payant pas d'impôt sur le revenu* » ⁽⁷⁾. Roland Lescure confirme ainsi que « *ce chiffre a été établi par nos services à la suite d'une demande formulée par vos collègues sénateurs. Il a été rendu public le 30 ou 31 janvier mais n'était pas connu avant* » ⁽⁸⁾.

(1) Audition du 19 mai 2026, compte-rendu n° 29.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

(4) Ibid.

(5) Audition du 19 mai 2026, compte-rendu n° 30.

(6) Audition du 16 juin 2026, compte-rendu n° 33.

(7) Audition du 1^{er} avril 2026, compte-rendu n° 5.

(8) Audition du 16 juin 2026, compte-rendu n° 34.

Le rapporteur s'étonne de la tardiveté des travaux portant sur ce phénomène et de la nécessité d'une saisine par le Parlement pour que le Gouvernement en fasse une analyse plus poussée.

Cette situation semblait pourtant avoir attiré l'attention des services chargés du contrôle fiscal : « cette situation n'est absolument pas liée à la médiatisation du sujet, puisque les contrôles portent sur des opérations engagées depuis 2023. [...] Si l'on remonte plus loin dans le temps, comme l'a rappelé la directrice générale, cette population a fait l'objet de contrôles réguliers au cours des neuf dernières années. Nous n'avons donc pas attendu la médiatisation pour engager des contrôles sur ces personnes physiques » ⁽¹⁾.

b. Une faiblesse des revenus de ces contribuables qui trouve plusieurs explications

La principale explication avancée à ce faible niveau d'IR au regard de l'importance du patrimoine immobilier détenu par ces ménages réside dans le niveau également réduit de leurs revenus. C'est ce que souligne la DGFIP : « **la première explication tiendrait aux revenus authentiquement très faibles de ces foyers** ⁽²⁾ ». Il convient en effet de relever que le **RFR moyen de ces 13 324 foyers s'élève à 45 800 euros, pour un RFR médian de 26 300 euros**. Par ailleurs, un quart de ces foyers (26,7 %), soit 4 828 ménages, présente un RFR inférieur à 2 800 euros. Enfin, seuls 3 648 foyers, soit 20,2 % de l'ensemble, appartiennent au dernier décile de RFR de l'ensemble des foyers soumis à l'IR.

RÉPARTITION DES FOYERS ASSUJETTIS À L'IFI ET NE S'ACQUITTANT D'AUCUN IR PAR DIXIÈME DE RFR DES FOYERS SOUMIS À L'IR

Dixième de RFR	Borne de RFR	Nombre de foyers assujettis à l'IFI et ne s'acquittant d'aucun IR	Pourcentage de foyers assujettis à l'IFI et ne s'acquittant d'aucun IR
D1	Inférieur à 2 800 euros	4 828	26,7 %
D2	2 800 euros à 10 400 euros	1 362	7,6 %
D3	10 400 euros à 15 400 euros	908	5 %
D4	15 400 euros à 19 300 euros	764	4,2 %
D5	19 300 euros à 23 000 euros	748	4,1 %
D6	23 000 euros à 28 300 euros	913	5,1 %
D7	28 300 euros à 35 100 euros	1 303	7,2 %
D8	35 100 euros à 45 200 euros	1 710	9,5 %
D9	45 200 euros à 63 600 euros	2 329	12,9 %
D10	Supérieur à 63 600 euros	3 648	20,2 %

Source : à partir des documents transmis par le ministre de l'Action et des Comptes publics au rapporteur.

Dès lors, l'absence d'imposition à l'IR chez certains foyers assujettis à l'IFI s'explique par des revenus taxables inférieurs au seuil d'imposition à l'IR. Il en résulte que, **parmi ces 13 324 foyers, 4 556 foyers, soit 34,2 %, présentent un IR**

(1) Audition du 15 avril 2026, compte-rendu n° 14.

(2) Audition du 1^{er} avril 2026, compte-rendu n° 5.

nul avant application de tout crédit ou réduction d'impôt. Selon l'administration fiscale, plusieurs explications à cette situation sont possibles :

– en premier lieu, « *il peut s'agir de foyers ayant acquis leur résidence principale il y a longtemps, dont le patrimoine s'est fortement valorisé* » ⁽¹⁾. C'est le cas, par exemple, d'un ménage retraité ayant acquis un bien immobilier avant les années 2000, dont le patrimoine a connu une forte appréciation sous l'effet de la hausse des prix immobiliers, tandis que leurs revenus sont restés stables, voire ont diminué à la suite du passage à la retraite. La DGFIP souligne ainsi que « *la moitié de cette population est âgée de 68 ans et plus* » ⁽²⁾. Il s'agit du phénomène communément qualifié de « *veuve de l'île de Ré* » ;

– en deuxième lieu, il peut s'agir d'un « *travailleur indépendant retraité qui a accumulé un patrimoine élevé pendant sa vie active, mais qui ne vit plus que d'une retraite modeste ou de la plus-value de cession qu'il a réalisée* » ⁽³⁾ ;

– en troisième lieu, il peut s'agir « *d'une personne aux revenus modestes ayant reçu un patrimoine en héritage* » ⁽⁴⁾ ;

– en dernier lieu, il peut s'agir d'« *entrepreneurs dont l'entreprise a réalisé un exercice déficitaire, ou encore des dirigeants de jeunes entreprises qui ne se distribuent aucun revenu, mais dont les entreprises sont fortement valorisées* » ⁽⁵⁾.

Le rapporteur souligne que cette situation peut également s'expliquer par la capacité de certains contribuables aisés à piloter leurs revenus de manière à échapper à l'imposition des personnes, par exemple en maintenant des bénéfices qui auraient pu être distribués et donc taxés dans des sociétés patrimoniales.

La DGFIP n'est toutefois pas en mesure de quantifier la répartition de ces différents phénomènes au sein des foyers concernés, alors même que leur caractère récurrent, année après année, et portant sur un volume significatif de ménages, devrait encourager une analyse plus approfondie.

Le rapporteur relève également que l'ensemble des foyers se trouvant en situation d'IR nul et assujettis à l'IFI ne présentent pas nécessairement un RFR particulièrement faible. Ainsi, dans les réponses écrites de la DGFIP au questionnaire du rapporteur, il apparaît que **le RFR maximal observé parmi les foyers concernés atteint 10,5 millions d'euros, ce qui traduit l'existence simultanée de revenus et d'un patrimoine immobilier élevés, malgré une absence d'imposition à l'IR.** Une telle situation peut résulter de l'application de dispositifs de dépenses fiscales sur l'IR, mais également de mécanismes d'optimisation particulièrement sophistiqués, voire de fraude (voir *infra*).

(1) Ibid.

(2) Ibid.

(3) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 10.

(4) Ibid.

(5) Ibid.

3. La contribution des ménages les plus aisés au financement des services publics et ses effets redistributifs

a. Un système socio-fiscal globalement redistributif

● **Le système socio-fiscal français contribue de manière significative à la réduction des inégalités de revenus.** Comme le souligne Roland Lescure, « *la France est l'un des pays les plus redistributifs de l'OCDE. Avant impôts et prestations sociales, le rapport entre le revenu des 10 % les plus aisés et celui des 10 % les moins aisés est de 1 à 21. Après redistribution, il est de 1 à 6,2. En tenant compte des services publics dont bénéficient nos concitoyens, cet écart n'est plus que de 1 à 3. Le système est donc extrêmement redistributif* » ⁽¹⁾. L'INSEE observe également que « *les 10 % de personnes les plus aisées ont un revenu après transferts publics 3,5 fois plus élevé que les 10 % les plus modestes, contre 26 fois avant transferts publics* » ⁽²⁾.

Ces éléments témoignent de l'ampleur de l'effet redistributif exercé par l'intervention publique. Ainsi, si la France présentait en 2021 un indice de Gini relativement élevé avant redistribution (0,438), celui-ci est **réduit de 0,140 point après prise en compte des prélèvements et des transferts, soit de près d'un tiers**, pour s'établir à 0,298. Cette diminution apparaît particulièrement marquée lorsqu'elle est comparée à celle observée dans d'autres pays de l'OCDE caractérisés par des inégalités primaires également importantes, tels que les États-Unis (– 0,097 point), le Royaume-Uni (– 0,108 point), le Portugal (– 0,121 point) ou la Grèce (– 0,125 point). Comme le souligne Patrick Lefas : « *si l'on tient compte non pas des seules dépenses de transfert, mais de l'accès à tous les services publics, on constate que l'écart entre les plus riches et les plus pauvres, en matière de différence entre le revenu primaire et le revenu net final, diminue significativement, et dans des proportions bien plus grandes que ce qui est observé dans les autres pays de l'OCDE* » ⁽³⁾.

(1) Audition du 16 juin 2026, compte-rendu n° 34.

(2) Insee, « La redistribution opérée par les pouvoirs publics nationaux rehausse le niveau de vie élargi des ménages au prix d'un endettement public », Insee Analyses n° 118, 16 avril 2026 ([lien](#)).

(3) Audition du 25 mars 2026, compte-rendu n° 2.

COMPARAISON DE L'INDICE DE GINI AVANT ET APRÈS REDISTRIBUTION EN 2021

Hongrie	0,339	Belgique	0,248
Suisse	0,353	Pologne	0,261
Corée du Sud	0,355	Danemark	0,268
Suède	0,372	Finlande	0,273
Pologne	0,380	Hongrie	0,278
Norvège	0,387	Autriche	0,281
Canada	0,392	Norvège	0,285
Pays-Bas	0,393	Suède	0,286
Japon	0,397	Irlande	0,291
Belgique	0,400	Canada	0,292
Australie	0,403	Pays-Bas	0,295
Allemagne	0,404	France	0,298
Espagne	0,414	Allemagne	0,303
Autriche	0,415	Grèce	0,312
Finlande	0,420	Portugal	0,313
Italie	0,423	Roumanie	0,317
Portugal	0,434	Australie	0,318*
Grèce	0,437	Suisse	0,320*
Irlande	0,437	Espagne	0,320
France	0,438	Corée du Sud	0,329
Royaume-Uni	0,462	Italie	0,330
États-Unis	0,472	Japon	0,338
		Royaume-Uni	0,354
		États-Unis	0,375

Source : Observatoire des inégalités, « Inégalités de revenus : après impôts, la France est dans la moyenne, mais avant impôts, elle est parmi les pays les plus inégalitaires », 10 avril 2025 ([lien](#)).

L'effet correcteur du système socio-fiscal sur les inégalités apparaît ainsi particulièrement marqué. L'INSEE souligne à cet égard que, si les inégalités de revenus se sont effectivement accrues depuis les années 1980, leur progression demeure sensiblement plus limitée après prise en compte des mécanismes de redistribution. L'institut observe ainsi que « *l'effet redistributif du système sociofiscal s'est en effet amplifié* » ⁽¹⁾, même si le rapporteur ne dispose pas de données permettant d'apprécier la participation des très hauts revenus et des très hauts patrimoines à ce mouvement de réduction des inégalités.

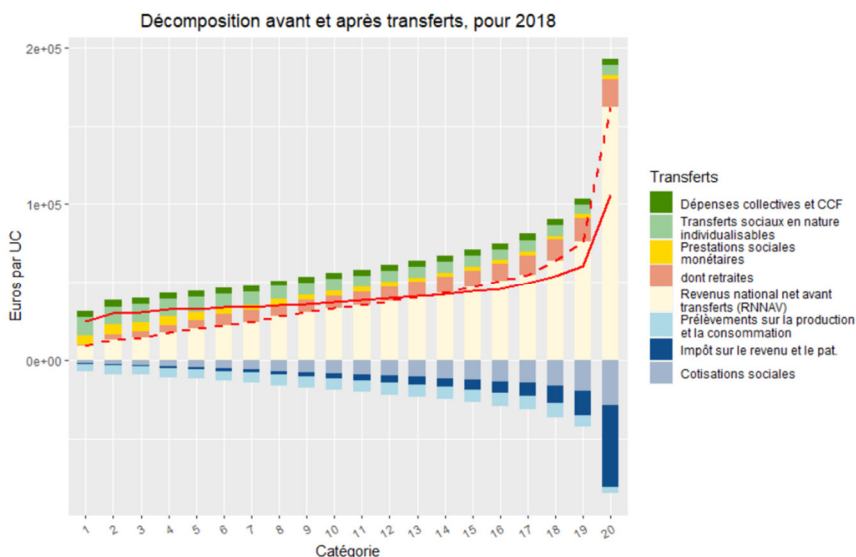
• Une analyse plus détaillée met toutefois en évidence des **effets redistributifs contrastés selon les prélèvements**. Dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, le CPO relève que **la seule fiscalité exerce, dans son ensemble, un effet globalement neutre sur la redistribution des revenus**. Elle présente même un **caractère régressif aux extrémités de la distribution**. À son sommet, ce résultat tient principalement à la faiblesse relative des revenus de ces contribuables soumis à une imposition progressive.

C'est lorsque sont pris en compte les transferts publics, que ce soient les prestations sociales ou les services publics en nature reçus par les ménages, que la redistribution opérée par le système socio-fiscal apparaît

(1) Insee, « Depuis le milieu des années 1990, les inégalités de niveau de vie augmentent nettement avant redistribution mais de manière plus limitée après redistribution », 17 octobre 2024 ([lien](#)).

particulièrement importante. En effet, « *les transferts nets issus des budgets publics sont positifs pour deux tiers des ménages* » ⁽¹⁾. Les transferts publics sont effectivement supérieurs aux impositions acquittées pour les sept premiers déciles, la tendance s'inversant pour les trois derniers déciles, pour lesquels l'imposition devient plus importante que les transferts publics reçus.

REDISTRIBUTION ÉLARGIE PAR VINGTIÈME DE NIVEAU DE VIE



Source : CPO, Redistribution, innovation, lutte contre le changement climatique : trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire, février 2022, p. 23.

Le rapporteur souligne ainsi que l'ampleur de la redistribution ne peut être pleinement appréhendée à travers la seule fiscalité, mais doit être appréciée à l'aune de l'ensemble des transferts monétaires et en nature dont bénéficient les ménages, lesquels contribuent de manière déterminante à la réduction des inégalités de niveau de vie. Ainsi, « *un système prévoyant des prélèvements et des prestations se donne beaucoup plus de chances d'être redistributif qu'un système n'incluant que des prélèvements* » ⁽²⁾.

b. Des effets redistributifs variables selon les politiques publiques et les catégories de ménages

Dans cette perspective, le rapporteur a souhaité disposer d'éléments relatifs à l'ampleur des transferts publics bénéficiant aux ménages situés aux plus hauts niveaux de revenus et de patrimoine.

(1) CPO, Redistribution, innovation, lutte contre le changement climatique : trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire, février 2022, p. 23.

(2) Audition du 1^{er} avril 2026, compte-rendu n° 7.

● En premier lieu, **les transferts en nature diminuent globalement à mesure que l'on progresse dans la distribution du niveau de vie**. Ainsi, **13,8 % de ces transferts sont destinés aux ménages du premier décile, contre 7,2 % pour ceux du dernier décile**, cette part tendant à décroître continûment tout au long de la distribution. Cette régressivité des transferts publics en nature est particulièrement marquée dans les domaines de l'action sociale et du logement où, en toute logique, 22,8 % des montants totaux y afférents bénéficient au premier décile, contre seulement 2,3 % pour le dernier décile.

COMPTES NATIONAUX DISTRIBUÉS POUR LA FRANCE EN 2018 PAR DIXIÈME DE NIVEAU DE VIE USUEL

	Total		Transferts par dixième de population (en % du montant du transfert)										
	en milliards	en euros par UC	Inférieur à D1	D1 à D2	D2 à D3	D3 à D4	D4 à D5	D5 à D6	D6 à D7	D7 à D8	D8 à D9	Supérieur à D9	
Revenus primaires élargis	1 982,3	42 820	2,4	3,7	5,0	6,1	7,3	8,5	9,8	11,6	14,3	31,5	
dont : revenus salariaux bruts	1 252,8	27 060	1,7	3,5	5,0	6,6	8,1	9,4	11,0	13,1	15,7	25,9	
revenus du patrimoine et mixtes ¹	428,4	9 250	1,8	2,2	3,1	3,5	4,0	4,7	5,8	7,2	10,5	57,3	
Taxes sur les produits et la production²	- 324,9	- 7 020	5,8	6,6	7,3	8,1	9,0	9,6	10,3	11,5	13,6	18,4	
dont : taxes sur la production	- 62,2	- 1 340	2,5	3,5	5,0	6,0	7,6	8,9	10,6	12,7	16,2	27,1	
taxes sur la consommation	- 217,3	- 4 690	6,3	7,0	7,7	8,4	9,2	9,6	10,2	11,3	13,3	17,1	
Impôts sur les revenus et le patrimoine²	- 308,0	- 6 650	0,8	1,5	2,4	3,5	4,5	5,5	7,2	9,7	13,7	51,1	
dont : CSG	- 125,3	- 2 710	1,0	2,5	4,2	6,1	7,7	9,1	10,5	12,6	15,9	30,3	
impôts sur les revenus	- 83,0	- 1 790	0,4	0,2	0,2	0,7	1,5	2,9	5,7	10,1	17,0	61,2	
impôts sur les sociétés	- 59,6	- 1 290	0,4	0,5	0,4	0,3	0,4	0,5	1,2	2,3	3,4	90,5	
Cotisations sociales²	- 478,6	- 10 340	2,2	3,8	5,1	6,5	8,2	9,6	11,1	13,2	15,8	24,5	
dont : cotisations retraites	- 258,6	- 5 590	1,0	2,9	4,6	6,3	8,2	9,9	11,7	14,2	16,8	24,5	
cotisations maladie	- 129,2	- 2 790	0,9	2,7	4,1	5,6	7,6	9,2	11,0	13,4	16,8	28,7	
Transferts monétaires²	504,5	10 900	6,6	8,1	8,9	9,2	9,4	9,8	10,3	10,8	12,5	14,3	
dont : retraites	334,1	7 220	1,7	4,8	7,3	8,7	9,5	10,3	11,8	12,7	15,5	17,7	
chômage et revenus de remplacement	86,1	1 860	7,9	9,9	10,1	9,7	9,9	9,9	8,9	9,9	10,4	13,8	
famille et pauvreté	54,2	1 170	26,9	20,7	14,3	10,3	7,9	6,7	5,3	3,8	2,5	1,6	
Revenu disponible¹	1 375,6	29 710	3,6	5,1	6,4	7,3	8,1	8,9	9,9	11,2	13,3	26,2	
Transferts en nature²	407,5	8 800	13,8	13,5	11,6	10,3	9,5	8,8	8,6	8,3	8,4	7,2	
dont : santé	183,0	3 950	10,0	12,5	11,2	10,1	9,5	8,9	9,3	9,4	10,9	8,1	
enseignement	104,9	2 260	15,0	12,5	11,3	10,5	9,7	8,8	8,1	8,2	7,6	8,4	
action sociale et logement	80,6	1 740	22,8	18,7	13,6	10,7	8,7	8,0	7,1	5,0	3,1	2,3	
Dépenses collectives	191,0	4 130	10,1	9,8	9,6	9,7	9,5	9,6	9,6	10,0	10,4	11,6	
Niveau de vie élargi	1 982,3	42 820	6,4	7,4	7,8	8,2	8,5	9,0	9,6	10,5	12,0	20,6	
Transferts nets (en % du revenu avant transferts)			170,8	100,7	58,3	33,8	16,3	6,5	- 1,2	- 9,9	- 16,0	- 34,6	
Transferts nets (en % du revenu national)			4,0	3,7	2,9	2,1	1,2	0,5	- 0,1	- 1,2	- 2,3	- 10,9	

¹ Y compris profits non distribués ► encadré 3.

² Les lignes résiduelles « dont autres » ne sont pas affichées.

Source : réponses écrites de l'INSEE au questionnaire du rapporteur.

En matière de **transferts publics dans le domaine de la santé, une régressivité s'observe également**. Les ménages du premier décile captent 10 % du montant total de ces transferts, contre 8,1 % pour ceux du dernier décile, malgré une hausse du montant capté par les ménages du deuxième décile (12,5 %) et du neuvième décile (10,9 %). Ces données sont confirmées par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) des ministères sanitaires et sociaux, qui souligne qu'« *il y a bien une progressivité en moyenne : on constate que les 10 % des restes à charge les plus importants concernent les plus hauts revenus. [...] Pour le dire de façon un peu schématique, en matière de maladie, et pour les actifs, le caractère redistributif est assuré, et conforme à la promesse de la sécurité sociale* »⁽¹⁾. L'aspect redistributif de la branche santé de la sécurité sociale s'explique tout particulièrement par le fait que « *la consommation*

(1) Ibid.

de soins est relativement comparable quels que soient les revenus, alors que les prélèvements, eux, sont progressifs » ⁽¹⁾. Ainsi, dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, la Drees indique que les ménages du dernier décile de niveau de vie perçoivent en moyenne 4 400 euros de prestations de l'assurance maladie, tandis que leur contribution à son financement s'élève en moyenne à 15 700 euros. Si ces ménages correspondent à un champ plus vaste que celui des très hauts revenus et très hauts patrimoines, ces éléments témoignent d'une efficacité certaine du système socio-fiscal.

En matière d'action sociale et de logement, le caractère redistributif des prestations transférées en nature est particulièrement marqué : les trois premiers déciles de niveau de vie en perçoivent 54 %, contre seulement 10 % pour les trois derniers déciles. Une concentration comparable est observée pour les prestations relevant des politiques familiales et de lutte contre la pauvreté. À l'inverse, les transferts liés au chômage et aux revenus de remplacement présentent un caractère redistributif plus limité. Il en va de même des transferts liés aux retraites et, dans une moindre mesure, des dépenses consacrées à l'enseignement.

• Le recul de la part des transferts publics n'est toutefois pas uniforme selon les domaines d'intervention de l'État et varie en fonction de la position des ménages dans la distribution des revenus, pouvant ainsi, dans certains cas, contribuer à renforcer les inégalités.

Par exemple, **s'agissant du domaine de l'enseignement**, les dépenses d'éducation présentent globalement une régressivité selon la position dans la distribution du niveau de vie : 15 % de ces dépenses sont captées par le premier décile, contre 8,4 % pour le dernier décile. Cette dynamique tend toutefois à s'inverser dans l'enseignement supérieur, en raison notamment d'une plus forte propension des enfants issus des ménages aisés à poursuivre des études supérieures. Ainsi, **les ménages du deuxième décile ne captent que 8,4 % de ces transferts publics, contre 11,9 % pour ceux du dernier décile**. Si le premier décile capte 16,1 % de ces transferts, cette situation s'explique principalement par le mécanisme des bourses. En outre, près d'un quart des dépenses publiques d'enseignement supérieur bénéficient à des étudiants non cohabitants dont les parents appartiennent au dernier décile de niveau de vie.

(1) Ibid.

DÉPENSES D'ÉDUCATION PAR DIXIÈME DE NIVEAU DE VIE USUEL

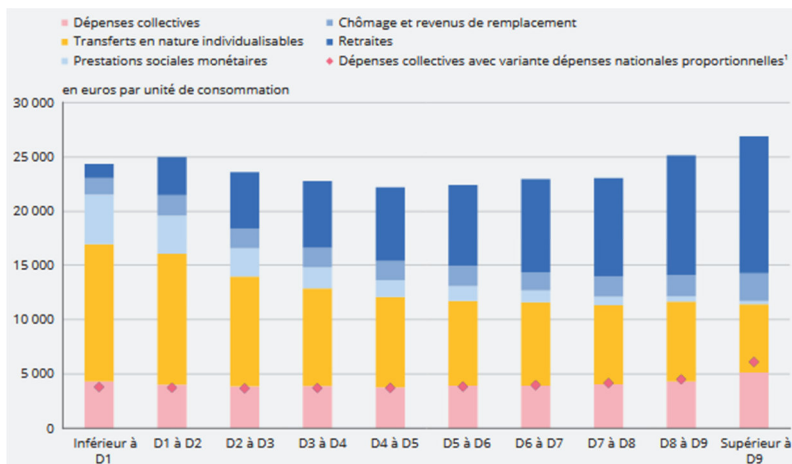
	Ensemble (en milliards d'euros)	Transferts par dixième de population (en % du montant de la filière)									
		Inférieur à D1	D1 à D2	D2 à D3	D3 à D4	D4 à D5	D5 à D6	D6 à D7	D7 à D8	D8 à D9	Supérieur à D9
Primaires et secondaires	81,9	14,6	13,6	11,7	10,9	10,0	8,7	8,2	7,9	7,0	7,4
Maternelle et élémentaire	34,2	14,0	13,5	10,8	10,1	10,0	9,3	8,7	8,1	7,5	7,9
Collège	27,2	14,3	13,2	11,5	11,1	10,5	8,8	8,0	7,7	6,9	7,9
Lycée général et technologique	9,3	11,8	12,0	12,0	10,7	8,1	8,4	9,3	9,2	9,0	9,5
Lycée professionnel	11,2	19,4	16,0	14,5	12,7	10,3	7,0	6,2	6,7	4,1	3,0
Supérieur (STS, CPGE et université)	22,1	16,1	8,4	9,8	8,9	8,7	9,1	7,8	9,3	10,0	11,9
Étudiant cohabitant	19,4	16,8	8,8	10,6	8,9	9,0	9,5	7,6	9,5	9,2	10,1
Étudiant non cohabitant	2,8	11,1	5,6	4,3	8,7	6,7	6,0	9,7	7,9	15,7	24,4
Ensemble	104,9	15,0	12,5	11,3	10,5	9,7	8,8	8,1	8,2	7,6	8,4

Lecture : sur une dépense d'éducation de 22,1 milliards d'euros dans le supérieur en 2018, 16,1 % sont versés aux ménages appartenant aux 10 % les plus modestes (niveau de vie usuel inférieur au 1^{er} décile). Dans le supérieur, 19,4 milliards d'euros sont distribués aux étudiants cohabitants chez leurs parents, dont 16,8 % aux 10 % les plus modestes.

Source : réponses écrites de l'INSEE au questionnaire du rapporteur.

De même, les dépenses de retraites apparaissent anti-redistributives, dans la mesure où elles augmentent progressivement à mesure que l'on progresse dans la distribution du niveau de vie. Si cette situation s'explique principalement par les écarts de revenus perçus au cours de la vie active, et donc par des niveaux de cotisations retraites plus élevés pour les ménages les plus aisés, le rapporteur souligne qu'elle est néanmoins accentuée par les mécanismes de plafonnement. En effet, chaque année, le pouvoir réglementaire fixe un plafond de rémunérations ou de gains pris en compte pour le calcul de certaines cotisations, notamment celles relatives aux retraites. Ainsi, en 2026, les cotisations retraites ne sont assises que sur un revenu maximal de 48 060 euros ⁽¹⁾, conduisant de facto à avantager les ménages situés en haut de la distribution des revenus.

TRANSFERTS MOYENS REÇUS PAR LES MÉNAGES SELON LEUR NIVEAU DE VIE USUEL



Source : réponses écrites de l'INSEE au questionnaire du rapporteur.

S'agissant des dépenses de santé, la Drees relève que la progressivité du taux d'effort observée chez les ménages actifs ne se retrouve pas chez les

(1) Arrêté du 22 décembre 2025 portant fixation du plafond de la sécurité sociale pour 2026.

retraités, les dépenses tendant à présenter également un caractère anti-redistributif pour cette catégorie de population : *« pour les retraités, la progressivité du taux d'effort moyen n'est pas observée : au lieu d'être croissante, la courbe est légèrement décroissante. Néanmoins, chez les retraités, on observe que le taux d'effort en matière de maladie est globalement assez faible et inférieur pour toutes les catégories à celui des actifs »* ⁽¹⁾.

c. L'absence de données permettant d'apprécier précisément la contribution des plus hauts revenus et plus hauts patrimoines au financement des services publics et le bénéfice qu'ils en retirent

Le rapporteur aurait souhaité disposer de données plus complètes afin d'apprécier la contribution des ménages situés au sommet de la distribution des revenus et des patrimoines au financement des services publics, ainsi que le bénéfice qu'ils en retirent au regard de leur niveau de contribution. Il observe toutefois que, **malgré les éléments synthétiques disponibles, peu d'institutions se sont véritablement saisies de cette question.**

Ainsi, lors des auditions de la commission, **le rapporteur s'est fréquemment heurté à l'absence de données permettant d'approfondir cette dimension :** *« globalement, nous ne disposons pas de données complètes sur ce sujet. [...] il n'existe pas d'outils permettant de mesurer précisément le bénéfice que chaque citoyen retire de ces services publics »* (DGT) ⁽²⁾ ; *« nous n'avons pas mené de travaux sur le bénéfice tiré des services publics »* (DGFIP) ⁽³⁾ ; *« ces objets ne sont pas centraux dans les travaux de la Drees »* ⁽⁴⁾. Seule l'INSEE conduit un *« exercice statistique expérimental »* ⁽⁵⁾, qui a fait l'objet d'une publication en avril 2026 ⁽⁶⁾.

De même, dans leurs réponses écrites, **les institutions interrogées mettent en avant les difficultés méthodologiques inhérentes à un tel exercice.** La DGFIP souligne notamment que les modalités de collecte des impositions indirectes, en particulier de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), ne permettent pas d'établir un appariement de leur charge en fonction du revenu ou du patrimoine des ménages. La DGT relève également la complexité d'une telle analyse pour l'ensemble des prélèvements obligatoires et souligne l'impossibilité d'individualiser de nombreuses dépenses publiques, notamment celles relevant de biens et services collectifs.

Le rapporteur regrette cette situation, qui semble découler en partie d'une approche encore trop fragmentée de l'analyse des finances publiques et des transferts publics. Or seule une approche consolidée, permettant d'appréhender

(1) Audition du 1^{er} avril 2026, compte-rendu n° 7.

(2) Audition du 31 mars 2026, compte-rendu n° 3.

(3) Audition du 1^{er} avril 2026, compte-rendu n° 5.

(4) Audition du 1^{er} avril 2026, compte-rendu n° 7.

(5) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 9.

(6) Insee, op. cit., 16 avril 2026.

simultanément l'ensemble des contributions acquittées et des bénéfices retirés des services publics, serait de nature à éclairer pleinement le débat sur la contribution nette des différentes catégories de ménages à l'action publique.

En outre, **l'absence de données articulant niveau de patrimoine, contribution au financement public et bénéfices tirés des dépenses publiques apparaît d'autant plus regrettable qu'elle empêche d'apprécier finement les effets redistributifs du système socio-fiscal sur une catégorie de population concentrant à la fois une part importante des patrimoines et une part significative des prestations publiques, à savoir les ménages les plus âgés.** Le rapporteur estime dès lors souhaitable qu'une étude d'ampleur soit engagée afin de mieux mesurer, pour chaque niveau de revenu et de patrimoine, l'ensemble des prélèvements acquittés, des transferts reçus et des services publics consommés.

Recommandation n° 1 : Conduire une étude plus fine sur la contribution des ménages disposant de hauts revenus et de hauts patrimoines au financement des services publics et sur le bénéfice qu'ils en retirent, par politique publique.

C. UNE CONNAISSANCE LACUNAIRE DE LA SITUATION DES MÉNAGES LES PLUS AISÉS NÉCESSITANT LA MISE EN PLACE RAPIDE DE NOUVEAUX OUTILS

La commission d'enquête a mis au jour le manque préoccupant de données relatives au revenu et au patrimoine des ménages les plus aisés. À cet égard, le rapporteur a pris connaissance avec intérêt des récents travaux de la commission des finances du Sénat ⁽¹⁾ qui ont, à l'instar du présent rapport, documentés ce constat.

Cette absence de données exhaustives a été accentuée par les difficultés qu'a eu le rapporteur à obtenir de l'administration fiscale, dans un délai utile, les réponses à toutes ses demandes. Si des éléments ont toutefois été portés à sa connaissance dans les dernières semaines des travaux de la commission, le rapporteur entend rappeler la nécessité, pour le bon déroulement des travaux parlementaires, de la coopération diligente de l'administration en matière de communication de données.

1. L'absence de données exhaustives sur la composition des plus hauts patrimoines et des plus hauts revenus, récemment aggravée par la transformation de l'ISF en IFI

L'étude des données relatives aux revenus et au patrimoine des ménages les plus aisés permet de constater une *summa divisio* entre d'une part, les données fiscales produites par l'administration fiscale et, d'autre part, les données issues d'enquêtes statistiques produites par des institutions publiques comme l'Insee.

(1) Rapport de MM. Jean-François Husson et Claude Raynal, « Boîte noire des hauts patrimoines : pourquoi la France ne sait plus qui sont ses riches ? », juin 2026 (Sénat).

Ainsi que le relève la direction générale du Trésor (DGT), les données fiscales « *présentent l'avantage d'être exhaustives, puisqu'elles couvrent l'ensemble des ménages, mais elles ne portent que sur ce qui est effectivement fiscalisé* ». À l'inverse, les données d'enquêtes statistiques « *peuvent appréhender les revenus dans une acception plus économique et ne sont pas limitées par le périmètre de la fiscalité* ». Elles présentent néanmoins une limite majeure concernant le champ d'étude de la commission d'enquête : « *elles sont par nature fondées sur des échantillons et peuvent donc poser des problèmes de représentativité, en particulier lorsqu'on s'intéresse au segment très étroit des très hauts revenus ou des très hauts patrimoines* » ⁽¹⁾.

Cet état de fait aboutit à un champ de connaissances parcellaire : s'agissant du patrimoine, si le patrimoine immobilier est bien connu, aucune information précise ne permet d'estimer le patrimoine financier, qui n'est plus taxé depuis la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) ; s'agissant des revenus, si la majorité d'entre eux sont fiscalisés et donc connus de l'administration fiscale, certaines ressources comme les bénéfices non distribués logés dans des sociétés contrôlées par les contribuables ne font l'objet d'aucune déclaration en tant que telles et ne sont donc pas connues.

a. Un manque de données sur les actifs mobiliers détenus par les contribuables malgré leur importance au sein des plus hauts patrimoines

- i. Le remplacement de l'ISF par l'IFI a entraîné une perte de données sur le patrimoine non immobilier des ménages les plus aisés

Les éléments disponibles sur les plus hauts patrimoines diffèrent fortement selon la nature des biens détenus.

La fiscalisation du patrimoine immobilier permet de mesurer ce dernier avec précision. Dans le cadre de ses travaux, le conseil des prélèvements obligatoires (CPO) s'appuie ainsi sur les « *données administratives relatives au patrimoine immobilier collectées aux fins de recouvrement de l'IFI, de la taxe foncière et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires.* » ⁽²⁾

Au-delà des données fiscales, la mise en œuvre d'une base de données dématérialisée relative aux biens immobiliers a permis de renforcer la connaissance du patrimoine immobilier qui s'était dégradée à la suite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Cette base de données est notamment alimentée par les déclarations des contribuables, *via* le service en ligne *Gérer mes biens immobiliers* (GMBI) disponible sur le site impots.gouv.fr.

(1) Audition du 31 mars 2026, compte-rendu n° 3.

(2) Audition du 25 mars 2026, compte-rendu n° 2.

Malgré les dysfonctionnements initiaux qui ont entouré le lancement du projet GMBI ⁽¹⁾, celui-ci permet aujourd'hui de connaître précisément le patrimoine immobilier des contribuables français. Le Conseil supérieur du notariat (CSN) a estimé « *qu'on peut admettre, spécifiquement en matière immobilière, qu'il n'y a pas beaucoup de "trous dans la raquette"* » ⁽²⁾.

Cette connaissance approfondie est toutefois limitée au seul patrimoine immobilier depuis la suppression de l'ISF et son remplacement par l'IFI par la loi de finances pour 2018 ⁽³⁾. L'assiette de l'ISF, constituée de la valeur nette de l'ensemble des biens, droits et valeurs mobiliers et immobiliers, permettait en effet d'obtenir des informations relatives aux patrimoines financiers des personnes détenant des patrimoines supérieurs à 1,3 million d'euros. Toutes les personnes auditionnées ont ainsi convenu que la suppression de l'ISF avait induit une perte substantielle de données sur le niveau de patrimoine des ménages les plus aisés, à l'instar de l'Insee qui a déclaré que « *le passage de l'ISF à l'IFI a constitué une externalité négative pour la statistique publique, puisque nous avons perdu une partie de l'information qui était collectée par ce biais* » ⁽⁴⁾.

De même, le CPO a déploré que « *la disparition de l'ISF au profit de l'IFI a réduit les données administratives collectées aux seuls éléments immobiliers.* » Le conseil a ainsi indiqué que « *sur le patrimoine mobilier, nous ne disposons que d'informations très anciennes, antérieures à 2018* ». Il s'agit là d'une perte très dommageable car, à cette période, « *le patrimoine moyen des très hauts revenus était de l'ordre de 10 millions d'euros, dont 8 millions de patrimoine mobilier : 80 % du patrimoine moyen des foyers à très haut patrimoine est professionnel ou financier, et non pas immobilier* » ⁽⁵⁾.

Le manque d'information relative au patrimoine des ménages les plus aisés dû à une absence de taxation ne date toutefois pas de 2018 car le patrimoine professionnel était exonéré d'ISF. Certes, les biens exonérés devaient être mentionnés par l'assujetti à l'ISF dans le formulaire CERFA n° 2725 (les biens professionnels devaient ainsi figurer dans l'annexe 3-1) mais ces données étaient d'une faible qualité selon la DGT. Elle rappelle à cet égard que « *certain éléments exclus de l'assiette de l'ISF – en particulier les biens professionnels – n'étaient pas systématiquement déclarés, surtout dans le cadre des déclarations*

(1) Voir notamment le rapport d'information n° 1594 de Mme Pires Beaune et de M. Amiel relatif aux dysfonctionnements dans la gestion des impôts locaux et leurs conséquences, 18 juin 2025 ainsi que le rapport de la Cour des comptes, « Gérer mes biens immobiliers » Une campagne 2023 chaotique aux très lourdes conséquences financières pour l'État, Rapport public thématique, janvier 2025.

(2) Audition du 28 avril 2026, compte-rendu n° 15.

(3) Article 31 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

(4) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 9.

(5) Audition du 25 mars 2026, compte-rendu n° 2.

simplifiées ⁽¹⁾ » ⁽²⁾. Dans sa réponse écrite au questionnaire du rapporteur, la DGT estime que, « *même avant 2018, les données issues de l'ISF ne permettaient pas de reconstituer de manière exhaustive le patrimoine total des ménages les plus aisés* ».

- ii. Les enquêtes statistiques ne parviennent pas à saisir les patrimoines les plus élevés

Face aux lacunes des données fiscales relatives au patrimoine, les enquêtes statistiques permettent d'approcher certains ordres de grandeur par décile de revenus.

● **La plus notable est l'enquête « Histoire de vie et Patrimoine » (HVP) que l'Insee publie environ tous les trois ans.** Depuis le millésime 2017-2018, celle-ci est coproduite avec la Banque de France.

Cette enquête, « *conduite auprès de 10 000 à 20 000 ménages* » ⁽³⁾, porte notamment sur les composantes patrimoniales des ménages résidant en France (hors Mayotte), afin d'offrir une photographie de la distribution de leur patrimoine ⁽⁴⁾.

Ces enquêtes statistiques, tout à fait adaptées à l'analyse des inégalités dans l'ensemble de la population, demeurent toutefois très imprécises concernant le sommet de la distribution. L'Insee reconnaît que « *Nous ne parvenons pas à capter les très hauts patrimoines, c'est-à-dire le 0,1 % des personnes fortunées. [...] D'une part, la taille de l'échantillon ne le permet pas ; d'autre part, quand bien même l'on tomberait, par un tirage aléatoire, sur un ménage faisant partie des plus fortunés de France, nous peinerions à pondérer ses réponses pour qu'elles soient représentatives* » ⁽⁵⁾.

Pour pallier ce problème, l'Insee procède à une surreprésentation des ménages les plus fortunés. Jusqu'en 2018, l'Institut utilisait le fichier des foyers redevables de l'ISF transmis par la DGFIP. Par la suite, l'Insee « *a cherché à imiter ce principe : à partir des données passées et grâce à la connaissance du patrimoine immobilier et du niveau de revenu des ménages, une modélisation permet d'évaluer la probabilité qu'aurait eue un ménage d'être assujéti à l'ISF si cet impôt existait*

(1) Entre 1,3 et 2,57 millions d'euros de patrimoine net taxable, le contribuable devait remplir une déclaration d'ISF en même temps que sa déclaration de revenus, avec le formulaire de déclaration complémentaire 2042 C. Au-delà d'un patrimoine net taxable supérieur à 2,57 millions d'euros, deux formulaires de déclaration de l'ISF existaient, un formulaire n° 2725 K normal et un formulaire n° 2725 SK simplifié. Pour les contribuables relevant de la déclaration simplifiée, seuls les patrimoines brut et net taxable étaient déclarés, sans que les éléments exonérés n'apparaissent.

(2) Audition du 31 mars 2026, compte-rendu n° 3.

(3) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 9.

(4) L'Insee précise dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur qu'« afin d'étudier également les évolutions de cette composante, l'enquête est constituée d'un panel rotatif : concrètement, on suit les ménages sur plusieurs enquêtes, tout en intégrant à chaque fois de nouveaux participants afin de renouveler l'échantillon ». Sur le terrain, la collecte s'effectue en face-à-face, ce qui nécessite un travail préalable de récupération des adresses pour les ménages en « réinterrogation » car l'enquête suit des personnes, pas des logements.

(5) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 9.

encore. C'est ainsi que nous avons cherché, lors de l'enquête de 2024 sur le terrain, à surreprésenter les ménages fortunés, même si c'est un pis-aller par rapport à la méthode précédente »⁽¹⁾.

À ces difficultés de construction statistique s'ajoutent des problèmes de déclarations qui sont d'autant plus importants à mesure que le patrimoine croît, comme l'a rappelé l'Insee à l'écrit : *« le taux de réussite – défini comme le rapport entre le nombre de ménages où le questionnaire de l'enquête est complété et le nombre total de ménages échantillonnés – s'élève à 62,4 % pour les ménages dits à "haut patrimoine", contre 71,4 % pour ceux dits à "patrimoine standard" »*. Cette réponse plus faible trouve son origine, selon l'Insee, dans le fait que le questionnaire de l'enquête est fastidieux pour les ménages disposant de nombreux actifs et que ces derniers ont davantage tendance à oublier des actifs lorsqu'ils en ont beaucoup. Une publication récente de l'Insee établit clairement que *« la sous-déclaration des actifs s'accroît fortement avec le nombre de logements détenus et parmi les ménages à très haut patrimoine »*, ces derniers tendant à *« ne déclarer que les actifs sur lesquels ils exercent un contrôle juridique total et un contrôle économique quotidien »*⁽²⁾.

Ces différents biais produisent une image très approximative des plus hauts patrimoines. La DGT a souligné à l'écrit que *« les masses de patrimoine reconstruites après pondération s'écartent sensiblement des masses de la comptabilité nationale »*. Ainsi, elle relevait qu'en 2017, l'ensemble des actifs financiers mesurés par l'enquête HVP ne représentait que 31 % du total mesuré par la comptabilité nationale et que ce taux de couverture atteignait 75 % pour les actifs non financiers⁽³⁾, signe de la difficulté à identifier plus particulièrement les composantes financières des hauts patrimoines pourtant prépondérantes en leur sein.

Les difficultés méthodologiques rencontrées par l'Insee le conduisent à *« s'interdire de publier autre chose que le montant de patrimoine au-delà duquel se situent 1 % des ménages »*⁽⁴⁾, empêchant toute représentation statistique des 0,1 % des plus hauts patrimoines, auxquels s'intéresse la commission d'enquête.

● **La Banque de France, qui coproduit l'enquête HVP avec l'Insee, use d'une autre méthodologie que celle de l'Institut pour surreprésenter, au sein de l'étude, les foyers les plus fortunés.**

Elle suit en effet la méthodologie commune au Système européen de banques centrales afin de décrire la distribution du patrimoine net des dettes

(1) Ibid.

(2) Insee, O. Meslin, « What's Wrong with Survey-based Top Wealth Shares? Evidence from Housing Wealth of French Households », décembre 2025.

(3) Insee, Encadré 1 de l'Insee Focus n° 176 « 10 % des ménages détiennent près de la moitié du patrimoine total », décembre 2019.

(4) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 9.

contractées par quantile de patrimoine net – principalement par décile. Cette méthodologie consiste en deux étapes :

– le patrimoine des plus riches est reconstitué à partir du « dépouillement » des publications de la presse nationale sur la fortune des familles françaises, comme celles du magazine *Challenges* ;

– l'écart entre le sommet de la distribution trouvé à l'étape précédente et le maximum collecté par l'enquête HVP est ensuite interpolé en utilisant les coefficients de la loi de Pareto qui suit la distribution observée.

L'enquête HVP est donc complétée et redressée pour chaque instrument, au prorata des totaux de la comptabilité nationale. Cette méthode permet ainsi de mieux prendre en compte le patrimoine professionnel des plus riches car c'est en pratique sur cet élément que les publications nationales apprécient la fortune des familles, notamment en France. Cette méthodologie permet, selon la Banque de France, de « faire correspondre aux agrégats de patrimoine de la comptabilité nationale » ⁽¹⁾ les données issues de l'enquête HVP.

Toutefois, là encore, les données obtenues sont trop imprécises concernant le très haut de la distribution du patrimoine. La Banque de France indique en réponse au questionnaire du rapporteur que « les données ne permettent pas pour le moment d'aller plus finement que le top 10 % ou le top 5 %. »

De fait, les classements des plus grandes fortunes, tels que celui produit par le magazine *Challenges*, aussi utiles soient-ils pour le débat public, souffrent de biais méthodologiques trop importants pour apprécier précisément le niveau des plus hauts patrimoines.

(1) Audition du 1^{er} avril 2026, compte-rendu n° 6.

Méthodologie du classement *Challenges* des 500 plus grandes fortunes de France

Publié chaque été depuis 1996 par le magazine *Challenges*, sur le modèle du classement des milliardaires du magazine *Forbes*, le « classement des 500 plus grandes fortunes professionnelles de France » constitue l'une des sources les plus fréquemment citées dans le débat public sur les grandes fortunes. En 2025, il évaluait le patrimoine cumulé des 500 premières fortunes à 1 128 milliards d'euros. Si cette publication présente le mérite d'apporter un éclairage sur ces ménages très fortunés, sa méthodologie comprend néanmoins plusieurs limites à son utilisation comme outil d'analyse statistique.

La première limite tient au périmètre des actifs retenus : le classement ne recense que le patrimoine professionnel, c'est-à-dire la valeur des participations détenues dans les entreprises. Cette approche exclut donc les autres actifs détenus par ces ménages : patrimoine immobilier, liquidités, œuvres d'art, biens de luxe, etc.

La deuxième limite concerne la nature brute des estimations : les évaluations reposent sur des données publiques (cours de bourse, comptes déposés au greffe, bases INPI ou Bloomberg) et ne tiennent pas compte de l'endettement adossé à ces participations. À cela s'ajoute la fragilité inhérente à la valorisation des titres non cotés, rendant peu fiables certaines estimations, dont le calcul se fonde sur des comparables boursiers, les récentes transactions du secteur et diverses informations disponibles.

La troisième limite réside dans la notion de patrimoine « familial » mobilisée par le classement, qui ne recoupe pas la notion juridique de foyer fiscal. Sont agrégés dans un même ensemble le patrimoine d'un groupe familial « au sens large » pouvant rassembler des dizaines, voire des centaines de personnes. Cette maille familiale est sans correspondance avec le foyer fiscal, unité d'imposition de l'IR, ni avec le redevable de l'IFI.

• Les instituts internationaux, également producteurs de données sur le patrimoine et les écarts de richesse, font face à des difficultés similaires.

Ainsi, lors de son audition, Sarah Perret, cheffe de l'unité de la fiscalité des particuliers et du patrimoine au sein du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, a indiqué que « *concernant l'absence de données fiables sur le top 1 % et au-delà, il s'agit d'une problématique à laquelle l'OCDE est également confrontée* »⁽¹⁾.

L'OCDE produit en effet deux bases de données relatives à la répartition des revenus et du patrimoine : pour les revenus, il s'agit de l'*Income Distribution Database* (IDD) et, pour le patrimoine, de la *Wealth Distribution Database* (WDD). Toutefois, ces bases reposant en grande partie sur des données d'enquête, « *il est clair qu'au sommet de la distribution, les données ne reflètent pas nécessairement la réalité* » a précisé Mme Perret. Les données sur le patrimoine issues de l'OCDE présentées en première partie de ce rapport doivent donc être considérées « *comme des estimations conservatrices pour les niveaux les plus élevés* »⁽²⁾.

(1) Audition du 29 avril 2026, compte-rendu n° 17.

(2) Ibid.

Par ailleurs, la *World Inequality Database* (WID) est une base de données fournissant, pour de nombreux pays, des séries portant sur les inégalités de patrimoine par adulte. Mobilisée notamment par le CPO ⁽¹⁾, la WID agrège plusieurs sources de données : comptes nationaux, données issues d'enquêtes, données fiscales portant sur les revenus et les patrimoines, classements de fortunes, *etc.* La WID est donc un outil utile de comparaison internationale mais souffre des mêmes défauts que d'autres bases statistiques concernant les plus hauts patrimoines.

Si les différentes sources d'enquête permettent d'apporter un éclairage varié, en autorisant notamment une comparaison interdécile ou internationale, leurs données restent lacunaires car elles reposent sur des éléments déclaratifs comme l'enquête HVP ou sur la comptabilité nationale, et non sur des données fiscales complètes. Elles ne permettent pas de donner d'information sur le patrimoine des 0,1 % des ménages les plus aisés.

- iii. Les données relatives aux donations et successions ne sont pas encore pleinement mobilisables

Une autre piste pour obtenir des données relatives au patrimoine porte à s'intéresser aux éléments figurant dans les transmissions (successions et donations) qui, conjointement, donnent une vision exhaustive du patrimoine.

En particulier, **les successions portant sur l'ensemble du patrimoine des personnes, leur déclaration fiscale présente une estimation complète de ce dernier.** Le département des études et statistiques fiscales (DESF) de la DGFIP a néanmoins indiqué qu'en matière de droits de succession, *« un impôt liquidé par les notaires dans la plupart des cas, la donnée sur le patrimoine n'est pas systématiquement reportée dans un système d'information, et n'est stockée de façon exhaustive que dans des copies numérisées des actes »* ⁽²⁾.

Lors de son audition, le CSN a confirmé que l'état actuel des données ne permet pas de produire « d'informations exhaustives » sur le patrimoine des ménages pour diverses raisons. En premier lieu, ces éléments ne sont pas centralisés car *« les outils sont de nature différente : la déclaration de succession est un formulaire administratif que nous remplissons, les donations sont des actes, et il y a aussi les dons manuels qui sont des donations sans acte »* ⁽³⁾. Cette absence de centralisation a également été déplorée par le CPO lors de son audition : *« nous disposons des déclarations effectuées par les notaires, mais elles ne sont pas rassemblées dans une base unique, comparable à la base POTE pour l'impôt sur le revenu »* ⁽⁴⁾.

Par ailleurs, les données qui figurent dans les documents remplis par les notaires ne sont pas toutes numérisées. En effet, le CSN a rappelé lors de son

(1) CPO, *Corriger les principales distorsions de l'imposition du patrimoine*, décembre 2025.

(2) Audition du 1^{er} avril 2026, compte-rendu n° 5.

(3) Audition du 28 avril 2026, compte-rendu n° 15.

(4) Audition du 25 mars 2026, compte-rendu n° 2.

audition que les « *déclarations de succession, qui ne sont pas des actes mais des formulaires administratifs, soit des imprimés que nous remplissons, sont aujourd'hui encore transmises sur papier* » ⁽¹⁾. La télétransmission – via l'outil « Télé@ctes » – ne concerne donc pour l'heure que les donations.

En outre, le traitement des données numérisées n'est pas systématique. Le CSN a ainsi souligné que si « *tous les actes numériques* » sont stockés dans le « *minutier central électronique du notariat (Micen)* [...] *, l'acte appartient toujours au notaire. Nous n'avons donc pas la capacité de prendre les actes des notaires pour les retraiter et en extraire la donnée, en raison du secret professionnel qui incombe à chaque notaire individuellement* » ⁽²⁾. Le CSN ne peut donc pas remédier à cette situation.

L'absence d'une base de données complète, homogène, alimentée en temps réel et qui permettrait de ne pas rompre le secret fiscal ne signifie pas pour autant que l'administration fiscale ne dispose pas de données puisque la DGFIP reçoit – via les notaires ou directement par le contribuable – les déclarations de succession nécessaires au calcul des DMTG qu'ils collectent. Dans un complément écrit, le CSN a ainsi estimé que « *le problème est moins l'absence totale d'information que son caractère incomplet, parfois tardif, et difficilement accessible pour la recherche ou le débat public* ».

b. Des revenus imposés facilement identifiables mais ne représentant pas l'ensemble des ressources des ménages les plus aisés

L'analyse des plus hauts revenus est plus aisée que celle des plus hauts patrimoines car ces flux, qu'il s'agisse de revenus d'activité, de revenus de remplacement, de revenus du patrimoine ou de revenus mixtes ⁽³⁾, sont imposés. Ainsi, le DESF a indiqué que les bases de données fiscales « *sont mises à la disposition des chercheurs habilités, mais avec des concepts d'assiette définis par la loi fiscale, tels que le revenu net imposable, le revenu fiscal de référence (RFR) ou le revenu brut global* » ⁽⁴⁾.

En ce qui concerne les hauts et très hauts revenus, l'Insee déclare utiliser plutôt des « *sources administratives, telles que la déclaration sociale nominative (DSN)* », lui permettant notamment de « *publier des informations statistiques très détaillées concernant les revenus salariaux et non salariaux des ménages percevant de très hauts salaires* » ⁽⁵⁾. En effet, **l'Insee utilise peu le RFR et lui préfère une notion plus large, le revenu disponible**, c'est-à-dire le revenu à la disposition du ménage pour consommer et épargner. Celui-ci inclut des revenus non déclarés

(1) Audition du 28 avril 2026, compte-rendu n° 15.

(2) Ibid.

(3) Bénéfices industriels et commerciaux (BIC), bénéfices des professions non commerciales (BNC), bénéfices agricoles (BA).

(4) Audition du 1^{er} avril 2026, compte-rendu n° 5.

(5) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 9.

fiscalement mais à disposition du ménage comme les revenus de l'épargne réglementée ⁽¹⁾ ou les loyers implicites ⁽²⁾.

Certains chercheurs estiment que la mesure des revenus des ménages les plus aisés ne saurait cependant se limiter aux revenus fiscalisés ou aux revenus disponibles et y intègrent également des revenus non distribués par des sociétés contrôlées par les ménages afin de tenir compte de certains comportements fiscaux constatés chez les plus aisés d'entre eux et donner une image plus fidèle de leurs capacités financières.

C'est particulièrement le cas des économistes de l'IPP dans leur note de juin 2023, « Quels impôts les milliardaires paient-ils ? » ⁽³⁾ qui utilisent le concept de « revenu économique », comprenant notamment une partie des profits non distribués des sociétés contrôlées (détention de plus de 50 % des parts) ou au sein desquelles peut être présumé une position de contrôle (détention d'au moins 10 % des parts).

Ces notions économiques présentent l'avantage de prendre en compte des revenus non identifiés par une approche purement fiscale mais posent dès lors des questions méthodologiques qui ont une incidence sur le champ des ménages disposant des plus hauts revenus.

i. Les revenus non distribués sont difficiles à mesurer

La définition du revenu peut être particulièrement extensive selon les analyses menées. Lors de son audition, l'Insee s'interrogeait par exemple sur le *« traitement des prestations en nature, puisque les pouvoirs publics prélèvent l'impôt pour fournir certains services individualisables, comme les services de santé ou d'éducation. Il est même possible d'aller plus loin, en ajoutant sur la tête des ménages des services en nature collectifs, comme ceux ayant trait à la sécurité ou à la défense »* ⁽⁴⁾. Si ces revenus sont toutefois indépendants du comportement des ménages, **il en va différemment des profits non distribués des entreprises aux ménages qui les possèdent. Ces derniers disposent en effet, dans une certaine mesure, d'une capacité de contrôle sur ces profits.**

À cet égard, la réforme de la fiscalité des dividendes de 2018, avec l'introduction du prélèvement forfaitaire unique (PFU), a permis de mettre en lumière la capacité des ménages à contrôler leurs revenus. De fait, la baisse de la

(1) L'épargne réglementée regroupe un ensemble de produits financiers encadré par des dispositions législatives et réglementaires. Ce sont généralement des livrets d'épargne disponibles à tout moment ou des plans d'épargne à disponibilité plus réduite tels que le livret A ou le plan d'épargne logement (PEL). Le régime fiscal de ces différents produits d'épargne est déterminé par les dispositions de l'article 157 du code général des impôts.

(2) Les loyers imputés correspondent au service de logement que le propriétaire occupant se rend à lui-même, c'est-à-dire au loyer qu'il devrait acquitter s'il était locataire de son propre bien. Cette notion est plus largement commentée infra.

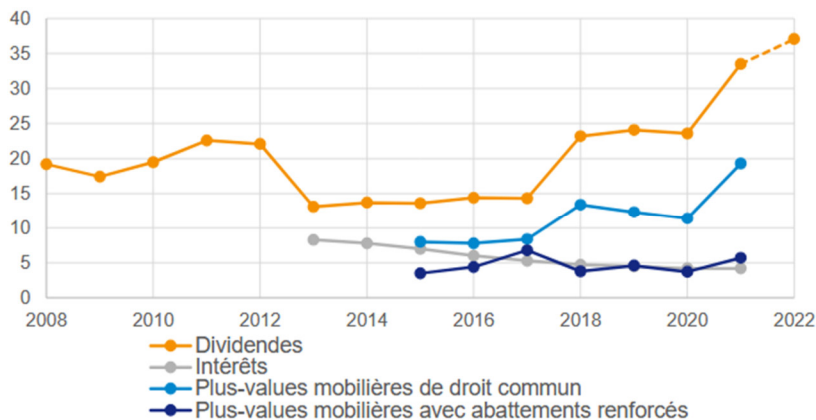
(3) Laurent Bach, Antoine Bozio, Arthur Guillouzouic et Clément Malgouyres, Note IPP n° 92, « Quels impôts les milliardaires paient-ils ? », juin 2023.

(4) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 9.

fiscalité des revenus du capital induite par le PFU a donné lieu à « *un surcroît de dividendes et a même augmenté la concentration des dividendes et des plus-values reçus par le 0,1 % des foyers fiscaux les plus fortunés* » a indiqué l’Insee lors de son audition ⁽¹⁾. Le rapport final du comité d’évaluation des réformes de la fiscalité du capital publié par France Stratégie ⁽²⁾ illustre ce phénomène.

MONTANTS TOTAUX DE REVENUS MOBILIERS DÉCLARÉS À L’IR

(en milliards d’euros courants)



Source : Rapport final du comité d’évaluation des réformes de la fiscalité du capital, France Stratégie, calculs réalisés à partir du fichier POTE (DGFIP).

La période de taxation des revenus mobiliers au barème de l’impôt sur le revenu (2013-2017) correspond au contraire à un niveau plus faible de versement de dividendes (moins de 15 milliards d’euros annuels sur la période contre plus de 22 milliards d’euros en 2012 et en 2018). Lors de son audition, l’Insee a confirmé cette analyse : « *l’instauration du PFU [...] suivait la réforme d’esprit contraire de 2012-2013, qui avait consisté à imposer les dividendes au barème de l’IR. Du fait de cette imposition, on avait observé une chute considérable des dividendes reçus par les ménages. Par la suite, avec le passage au PFU, on a globalement récupéré la somme de dividendes observée avant leur imposition à l’IR. Ce ressaut de dividendes après l’instauration du PFU s’est observé entre 2018 et 2020* » ⁽³⁾. De la même manière, la directrice générale des finances publiques s’est interrogée lors de son audition : « *est-ce qu’il y a une capacité d’arbitrage ? Je pense que oui, comme le montrent nettement des variations aussi importantes de distribution* » ⁽⁴⁾.

Les profits non distribués des sociétés contrôlées par les ménages peuvent ainsi être considérés comme une source de revenus pouvant être rendus disponibles si le contribuable en décide.

(1) Ibid.

(2) France Stratégie, Comité d’évaluation des réformes de la fiscalité du capital, Rapport final, octobre 2023.

(3) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 9.

(4) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 8.

Toutefois, encore faut-il que ce dernier soit véritablement en situation de contrôle de la société : lors de leur audition, les auteurs la note n° 92 de l'IPP ont ainsi estimé que *« le contrôle est une question décisive car il détermine la capacité à verser ou pas des dividendes et à distribuer des profits. »*

Dans leur construction du revenu économique, ces économistes ont décidé d'attribuer aux ménages *« les profits non distribués par des sociétés dont ils possèdent au moins 10 % des parts, ou dont les informations disponibles dans les sources commerciales permettent de présumer d'une position de contrôle »* ⁽¹⁾. Les auteurs estiment qu'en-deçà de ce seuil, le ménage actionnaire n'a pas assez de parts pour influencer sur la politique de distribution de l'entreprise.

Le critère de 10 % est avant tout un critère issu de la construction même des données, les auteurs ayant utilisé les informations relatives aux comptes des sociétés (bilan et compte de résultat) figurant dans les liasses fiscales. Or, comme l'a rappelé le DESF, si une entreprise doit renseigner les personnes morales qui la détiennent sans seuil minimal de détention, *« elle a l'obligation de déclarer, pour tout taux de détention supérieur à 10 %, les personnes physiques qui font partie de son actionnariat, en renseignant le taux de détention »* ⁽²⁾ ⁽³⁾. Le seuil de contrôle de 10 % est donc le seuil minimal à partir duquel peut être attribué à chaque ménage actionnaire le montant proratisé des profits non distribués de la société contrôlée.

Le seul critère de l'existence comptable de ce seuil de 10 % de participation ne saurait toutefois suffire à caractériser un contrôle sur la politique de distribution de la société. Les auteurs de la note de l'IPP l'ont eux-mêmes reconnu lors de leur audition : *« Pourquoi avons-nous retenu un seuil à 10 % pour la détention du capital ? Vous avez raison, il peut apparaître en partie arbitraire dans la mesure où il ne suffit pas à déterminer strictement l'existence d'un contrôle, simplement il constitue un élément-clé de référence à la fois dans les liasses fiscales, pour le report de l'information relative aux actionnaires, et dans la comptabilité nationale »* ⁽⁴⁾. M. Laurent Martel, directeur de la législation fiscale, a quant à lui jugé que la détention de 10 % du capital d'une entreprise *« ne permet pas de considérer que l'actionnaire dispose librement des profits et des actifs logés dans cette dernière »* ⁽⁵⁾. Retenir un tel critère comptable revient en effet à négliger la structure capitaliste de la société.

Dès lors, **l'analyse de l'IPP souffre d'un biais méthodologique majeur**, souligné notamment par la DLF dans ses réponses au questionnaire du rapporteur qui estime que *« parce qu'il eût été méthodologiquement impossible de faire autrement »*, les auteurs de la note assimilent à du revenu *« des profits d'entreprises non réellement contrôlées »* du fait du seuil de 10 %. Elle pointe aussi

(1) Laurent Bach, Antoine Bozio, Arthur Guillouzouic et Clément Malgouyres, Note IPP n° 92, *« Quels impôts les milliardaires paient-ils ? »*, juin 2023.

(2) Au sein des formulaires 2033-F et 2033-G de la liasse fiscale.

(3) Audition du 1^{er} avril 2026, compte-rendu n° 5.

(4) Audition du 31 mars 2026, compte-rendu n° 4.

(5) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 10.

le fait que l'IPP traite de manière équivalente « *des holdings familiales intégralement détenues par le contribuable et ses proches, et dont il dispose des actifs à sa guise* » et des entreprises opérationnelles, « *qui peuvent comporter de l'actionnariat flottant et une gouvernance interne incompatibles avec le libre maniement des actifs de la société par un contribuable* ». Enfin, les auteurs de l'IPP englobent dans leur note les profits thésaurisés « *toute la vie durant dans la holding familiale en vue d'être transmis à l'état d'actifs personnels* » et les profits « *aussitôt réinvestis en actifs professionnels* ».

Il convient toutefois de considérer qu'il n'est pas toujours nécessaire de détenir plus de 50 % des parts pour exercer un contrôle sur une société. Dans le cas d'une détention familiarisée, plusieurs foyers fiscaux distincts appartenant à la même famille peuvent exercer un contrôle effectif alors même qu'aucun actionnaire ne détient plus de 50 % des parts.

En droit français, la notion de bénéficiaire effectif traduit l'idée selon laquelle il n'est pas nécessaire d'avoir 50 % des parts pour exercer le contrôle effectif d'une entreprise et bénéficier des revenus qu'elle génère. Ainsi, l'article R. 561-1 du code monétaire et financier définit le bénéficiaire effectif comme « *la ou les personnes physiques qui soit détiennent, directement ou indirectement, plus de 25 % du capital ou des droits de vote de la société, soit exercent, par tout autre moyen, un pouvoir de contrôle sur la société.* »

La notion de bénéficiaire effectif en droit français

Le bénéficiaire effectif est défini à l'article L. 561-2-2 du code monétaire et financier (CMF), issu de la transposition de la quatrième directive anti-blanchiment (2015/849). Le décret d'application n° 2017-1094 du 12 juin 2017 a précisé la définition et les modalités de détermination du bénéficiaire effectif et créé, au sein du registre du commerce et des sociétés, le registre des bénéficiaires effectifs (RBE).

L'article R. 561-1 du CMF définit le bénéficiaire effectif comme la ou les personnes physiques qui soit détiennent, directement ou indirectement, plus de 25 % du capital ou des droits de vote, soit exercent, par tout autre moyen, un pouvoir de contrôle sur la société. Cet article précise la méthode d'identification du bénéficiaire effectif à l'aide d'une double approche cumulative : une approche mathématique consistant à multiplier les taux de détention à chaque niveau de la chaîne capitalistique et une approche juridique fondée sur l'analyse des actes (pactes d'actionnaires, conventions d'indivision, montages permettant un contrôle de fait). Lorsqu'aucune personne physique ne franchit le seuil de 25 %, le ou les dirigeants mandataires sociaux sont identifiés comme bénéficiaires effectifs par défaut.

Le pouvoir de contrôle inscrit à l'article R. 561-1 renvoie aux critères de l'article L. 233-3 du code de commerce, lequel définit le contrôle notamment par la détention de la majorité des droits de vote ou par la désignation en fait de la majorité des membres des organes dirigeants.

Pour mobiliser la notion de revenu économique, qui peut être utile pour apprécier la situation financière de certains ménages, il semble ainsi plus pertinent d'asseoir *a minima* sa qualification sur un critère juridique établi.

Florence Deboissy, professeure de droit à l'université de Bordeaux, estime néanmoins que le critère de bénéficiaire effectif n'est « *sans doute pas la meilleure solution* » à retenir car il existerait « *un nombre infini de situations qui ne permettent pas de savoir avec certitude qui est le bénéficiaire effectif et qui doit être assujetti* ». Soulignant que la notion de contrôle est « *polymorphe* » et donne lieu à « *une cinquantaine de définitions [...] selon la matière concernée : contrôle économique, juridique, de droit, de fait, exclusif, conjoint* », elle suggère de retenir une définition existante. Un exemple pertinent est la notion de contrôle créée de manière *ad hoc* pour l'application du dispositif d'apport-cession prévu à l'article 150-0 B *ter* du code général des impôts. Cette notion est, d'après Mme Deboissy, « *assez large et englobe les titres détenus par les membres de la famille, car il est très facile de transférer des titres aux enfants, au conjoint ou au partenaire* ». Il s'agit donc pour elle d'une notion « *parfaitement transposable* »⁽¹⁾ à la définition du contrôle des bénéfices assimilés à des revenus non distribués.

L'appréciation du contrôle effectif a ainsi fait l'objet de nombreuses interprétations au cours des auditions menées par la commission d'enquête, le CPO résumant cette discussion en ces termes : « *La question est de savoir si ce revenu [non distribué] appartient ou non à l'actionnaire. Selon certains économistes,*

(1) Audition du 5 mai 2026, compte-rendu n° 18.

comme Thomas Piketty, c'est le cas dès le premier euro. L'IPP en a une vision différente ; il considère qu'un petit actionnaire a une très faible influence sur la gouvernance de l'entreprise et sur ce qu'elle décide de faire de la part non distribuée – la réinvestir, la distribuer ultérieurement, augmenter les salaires... Au CPO, nous considérons qu'il est sans doute pertinent de prendre en compte la notion de contrôle, car un petit actionnaire a certes droit aux dividendes, mais il n'a pas forcément une grande influence sur ce que l'entreprise fait du bénéfice non distribué. Dans une logique fiscale, cela implique de retenir plutôt un seuil à 51 % car, comme vous l'avez dit, à 10 %, vous pouvez être dans diverses situations, soit isolé et minoritaire, soit faire partie d'un groupe majoritaire dans une holding »⁽¹⁾.

Il ne s'agit pas là d'un débat seulement théorique car le seuil de contrôle détermine la nature économique du profit non distribué : en-deçà de ce seuil il demeure la propriété de l'entreprise, au-delà il peut s'agir d'un revenu non distribué au bénéfice de la personne physique. En cas de fiscalisation d'un tel revenu, la détermination d'un seuil de contrôle revêtirait une importance encore plus grande. Cette dernière hypothèse semble toutefois exclue à ce jour, le Conseil constitutionnel ayant établi que seuls les revenus effectivement perçus pouvaient être taxés⁽²⁾.

- ii. D'autres sources de revenus ne sont pas prises en compte : l'exemple des loyers imputés

Outre les profits non distribués des sociétés contrôlées par les ménages, l'analyse des plus hauts revenus peut intégrer d'autres revenus non imposables qui ne figurent pas dans le RFR. Ainsi, les revenus de l'épargne réglementée peuvent être utilement pris en compte dans le revenu des ménages, bien qu'ils représentent une part faible des très hauts revenus.

La commission d'enquête s'est en particulier intéressée aux « loyers imputés » ou « loyers implicites » (et anciennement « loyers fictifs ») qui sont une forme de revenus rarement prise en compte. Les loyers imputés correspondent au service de logement que le propriétaire occupant se rend à lui-même, c'est-à-dire au loyer qu'il devrait acquitter s'il était locataire de son propre bien. Ce revenu en nature est intégré dans les comptes nationaux et représentait, selon l'Insee, 181 milliards d'euros en 2022, soit 6,8 % du PIB et 10,1 % du revenu primaire des ménages. Si l'on déduit 25 % de cette somme au titre des charges locatives, le montant des loyers imputés nets s'élève à près de 136 milliards d'euros, soit 7,6 % du revenu primaire des ménages.

La non-imposition de ces flux représenterait ainsi une dépense fiscale comprise entre 9 et 11 milliards d'euros par an⁽³⁾. Ces flux faisaient d'ailleurs l'objet d'une taxation jusqu'en 1965.

(1) Audition du 25 mars 2026, compte-rendu n° 2.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, cons. 95 et 96.

(3) M. Botey, et G. Chapelle, *La non-imposition des loyers imputés : un cadeau pour Harpagon ? Une estimation dans le cas de la France*. Économie et Statistique, décembre 2023.

L'imposition des loyers imputés

En France, les loyers imputés étaient inclus dans l'assiette de l'impôt sur le revenu de 1914 à 1964, au titre des revenus directs du patrimoine. La question de leur traitement fiscal repose sur un argument d'équité : un propriétaire occupant bénéficie d'un avantage économique non imposé (l'économie de loyer) tandis qu'un ménage locataire à capacité contributive identique doit financer son logement avec des revenus nets d'impôt. Cette asymétrie est accentuée par le fait que les revenus locatifs perçus par un bailleur sont, eux, soumis à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux. L'absence d'imposition des loyers imputés revient ainsi à une « *dépense fiscale cachée* » au bénéfice des seuls propriétaires occupants selon les économistes Botey et Chapelle ⁽¹⁾.

L'article 11 de la loi de finances pour 1965 a instauré l'exonération expresse des loyers imputés, désormais codifiée au II de l'article 15 du code général des impôts. Cette décision répondait à l'objectif de favoriser l'accession à la propriété d'une classe moyenne salariée en pleine expansion. Ces derniers demeurent en revanche assujettis à la taxe foncière et, pour les plus aisés d'entre eux, à l'IFI. Si la plupart des pays de l'OCDE exonèrent les loyers imputés, quelques-uns comme les Pays-Bas, la Slovaquie ou la Suisse ont maintenu, sous des formes variables, une imposition des revenus imputés des propriétaires occupants.

Si le niveau global des loyers imputés peut être estimé, il est en revanche plus complexe à attribuer à chaque ménage. Le DESF a ainsi rappelé en réponse au questionnaire du rapporteur que « *les loyers implicites sont une correction conceptuelle apportée aux comptes nationaux pour rendre plus comparable les niveaux de richesse produite (au sens du PIB) entre pays* », en particulier dans le cas d'un pays où les logements sont majoritairement détenus par leurs occupants par rapport à un pays où les occupants sont locataires. Sans cette correction, « *le deuxième pays aurait un niveau de PIB supérieur du fait du nombre plus important de transactions entre locataires et propriétaires* ». Le DESF ajoute que « *les loyers implicites ne sont donc pas réellement payés, et ne sont donc pas observés dans les données fiscales. La correction opérée par la comptabilité nationale se fait au niveau global, et non par ménage ou individu* ».

Les auteurs de la note de l'IPP ont justifié lors de leur audition n'avoir pas tenu compte de cette donnée dans le calcul de leur revenu économique car « *en n'intégrant pas les loyers fictifs, on perd certes en finesse, mais on gagne en prudence* ». De fait, leur méthodologie de calcul reposant sur des « *observations tirées des données administratives* » ⁽²⁾, ils n'ont pas intégré dans leurs calculs les loyers imputés qui ne font pas l'objet d'un traitement fiscal de la part de la DGFIP.

En l'absence de fiscalisation des loyers imputés, le calcul précis de ces derniers et leur attribution à chaque ménage sont en effet peu aisés. La DGT a ainsi indiqué par écrit qu'en l'absence de données fiables sur la valeur locative des logements occupés, « *l'estimation des loyers implicites repose sur des modèles d'imputation qui introduisent une incertitude non négligeable* », en particulier pour

(1) Ibid.

(2) Audition du 31 mars 2026, compte-rendu n° 4.

les biens atypiques ou situés sur des marchés peu liquides. Les résultats peuvent alors « *varier significativement selon les méthodes d'évaluation (loyers observés, rendements implicites, prise en compte de la qualité du bien...)* », nuisant à la robustesse des comparaisons, « *notamment en haut de distribution* ».

2. L'amélioration de la connaissance du patrimoine des ménages doit être une priorité

L'urgence de disposer de bases de données exploitables pour mesurer le niveau de patrimoine et de revenus des contribuables ainsi que, dans certains cas, le montant même de leurs impositions est partagée par la plupart des personnes auditionnées par la commission d'enquête sur le sujet. Par exemple, Camille Landais, économiste, a dénoncé lors de son audition le « *manque fondamental d'infrastructure de données* », empêchant d'avoir une « *vision claire et complète de la progressivité de notre système fiscal et de la distribution des richesses* ». Il s'agit pour lui d'un « *véritable problème, tant pour le consentement à l'impôt que pour la conception des politiques publiques* »⁽¹⁾. Il convient donc d'encourager « *la réalisation la plus rapide possible de travaux qui permettent aux chercheurs d'accéder à ces données* »⁽²⁾ selon le CPO.

a. Plusieurs projets en cours visant à pallier le manque de données en matière de patrimoine

Interrogé sur la manière de renforcer la connaissance des plus hauts patrimoines, le département des études et statistiques fiscales (DESF) de la DGFîP a listé **trois projets en cours de réalisation**.

i. L'exploitation des données issues des contrats d'assurance-vie

Le premier projet est relatif à « *l'exploitation à des fins statistiques des données d'assurance vie du fichier des contrats de capitalisation et d'assurance vie (Ficovie)* »⁽³⁾. Ce fichier, alimenté par les banques et les assurances, contient des informations annuelles sur l'encours des contrats et des informations événementielles en cas de décès ou de dénouement des contrats.

(1) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 11.

(2) Audition du 25 mars 2026, compte-rendu n° 2.

(3) Audition du 1^{er} avril 2026, compte-rendu n° 5.

L'instauration de la base de données Ficovie

Le fichier des contrats de capitalisation et d'assurance-vie (Ficovie) a été instauré par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2013 ⁽¹⁾ afin de remplir deux objectifs :

– améliorer la détection des contrats d'assurance-vie en déshérence, notamment *via* l'accès des notaires aux informations strictement nécessaires à l'identification des bénéficiaires de contrats non réclamés ⁽²⁾ ;

– renforcer les capacités de contrôle de l'administration fiscale par une meilleure connaissance de l'encours des contrats d'assurance-vie.

L'article 1649 *ter* du code général des impôts (CGI) prévoit une obligation de déclaration par les assureurs de la souscription et du dénouement des contrats de capitalisation dont le montant est supérieur à 7 500 euros. Les déclarations des assureurs portent également sur la mise à jour annuelle des montants ou d'informations concernant le souscripteur ou les bénéficiaires du contrat.

En cas de manquement à leurs obligations déclaratives ou de déclarations inexactes, l'article 1736 du CGI prévoit un ensemble d'amendes à l'encontre des assureurs fautifs.

Si les contrats d'assurance-vie ne forment qu'une partie de l'ensemble du patrimoine financier des ménages, ils représentent toutefois un encours d'environ 2 000 milliards d'euros selon France Assureur. L'Insee s'est ainsi dite intéressée par le projet d'exploitation des données de Ficovie qui permettrait de « *connaître beaucoup plus finement la distribution de la détention d'assurances-vie, y compris s'agissant des montants* » ⁽³⁾.

ii. La mise en œuvre d'une base de données relative au patrimoine professionnel

Le département des études et statistiques fiscales de la DGFIP, l'Insee et l'IPP ont par ailleurs répondu à un appel à projets de recherche de l'Agence nationale de la recherche (ANR) ⁽⁴⁾ afin de « ***mettre en production régulière l'appariement réalisé sur les données 2016 entre les actionnaires et les redevables de l'impôt sur le revenu*** » ⁽⁵⁾. Le financement de l'ANR permettrait d'accompagner la production du prototype « Fidelipro » conçu par l'Insee et qui reproduit l'appariement effectué par l'IPP dans sa note n° 92 précitée. L'objectif affiché est donc une mise à jour régulière des données de ce travail « *très lourd* » ⁽⁶⁾ à mener.

(1) Article 10 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

(2) Article L151 B du livre des procédures fiscales.

(3) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 9.

(4) Appel à projets « Science avec et pour la société : Co-construire les politiques publiques par l'expertise scientifique » (SAPS - CPPE 2026). Cet appel à projets a notamment pour objectif de « faire émerger des formes nouvelles de coopération entre équipes de recherche et administrations, fondées sur une démarche de co-construction et de co-production ».

(5) Audition du 1^{er} avril 2026, compte-rendu n° 5. La notification des résultats de l'appel à projets de l'ANR doit avoir lieu au cours du mois de juin 2026.

(6) Réponses de l'IPP au questionnaire du rapporteur.

Ce projet permettrait aussi, selon l’Insee, de « *créer une base statistique concernant le patrimoine professionnel* » ⁽¹⁾ qui s’appuierait sur la mise en relation des liasses fiscales des sociétés permettant d’identifier leur actionnariat et des redevables de l’IR.

Outre une actualisation de l’évaluation du revenu économique des ménages les plus aisés, **ce projet devrait permettre d’enrichir la connaissance du patrimoine professionnel des personnes physiques**. L’Insee indique que ces données permettront aussi « *d’améliorer la qualité de l’enquête « Histoire de vie et Patrimoine* », à la fois par son tirage d’échantillon et comme variable de calage » ⁽²⁾.

iii. L’exploitation des données issues des transmissions

Le troisième projet du DESF est l’exploitation des informations contenues dans les déclarations de succession « ***par des méthodes de reconnaissance optique de caractères sur des fichiers PDF numérisés*** » ⁽³⁾.

Ce travail d’exploitation consiste d’abord à « *traiter la masse d’informations rapidement et efficacement* » compte tenu du fait que la DGFIP reçoit « *300 000 actes par an depuis 2018* ». Il convient ensuite de gérer la « *complexité des documents qui croît plus que proportionnellement avec les montants de patrimoine transmis* », les successions à forts enjeux financiers étant aussi celles « *dont les actes sont les plus singuliers et les plus difficiles à traiter par des méthodes algorithmiques* » ⁽⁴⁾.

Ce projet est conduit parallèlement à la mise en œuvre de la numérisation de la transmission des déclarations de succession par les notaires, encore à ce jour transférées à la DGFIP en format papier. Le projet du DESF semble en effet être un palliatif à la lenteur du projet pourtant essentiel de numérisation des déclarations de succession.

Selon le CSN, ce « *projet de longue haleine* » qui a débuté en 2019 « *a déjà nécessité un investissement de plusieurs milliers d’heures de la part du notariat* » et aboutirait à une gestion plus moderne et nettement plus efficace des données relatives aux successions. Ainsi, il permettrait d’abord la centralisation du dépôt des déclarations dans un centre national d’enregistrement et non dans un service départemental de l’enregistrement (SDE) ou un service de la publicité foncière et de l’enregistrement (SPFE). Ensuite, le traitement serait automatisé, car, ainsi que l’a précisé le CSN, les agents de la DGFIP « *ressaisissent toutes les données que [les notaires] leur [transmettent]* » ⁽⁵⁾, une perte de temps difficilement justifiable.

(1) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 9.

(2) Ibid. La prochaine enquête HVP est prévue pour 2028-2029.

(3) Audition du 1^{er} avril 2026, compte-rendu n° 5.

(4) Ibid.

(5) Audition du 28 avril 2026, compte-rendu n° 15.

La numérisation des déclarations de succession ne vise toutefois pas à obtenir une « *base commune* » de l'ensemble des transmissions car « *il y aura toujours les canaux distincts des déclarations de dons manuels et des donations de son vivant* » ⁽¹⁾ selon le CSN. Néanmoins, cette numérisation pourrait être un vecteur précieux de collecte d'informations sur le patrimoine transmis, plus large encore que les projets se concentrant sur les contrats d'assurance-vie et sur le patrimoine professionnel.

Le déploiement de la numérisation des déclarations de succession doit avoir lieu, selon le CSN, en trois « lots » :

– un premier lot qui « *devrait démarrer d'ici la fin de l'année* » concernant les déclarations de succession ne générant pas de droits. Elles sont « *en principe les plus simples* » car elles ne nécessitent pas de taxation ;

– un second lot comportant « *certaines déclarations payantes sans grande complexité* » qui pourrait être déployé « *d'ici deux ans à deux ans et demi* ». À cet effet, le CSN dit travailler sur les « *prérequis techniques* » pour les notaires comme pour la DGFIP depuis le mois de mars 2026 ;

– le troisième et dernier lot regroupant les cas les plus complexes, « *paiements différés ou fractionnés, et assurances vie qui posent une difficulté technique à la DGFIP* » ⁽²⁾. Celui-ci a un horizon de déploiement fixé à 2030.

Au total, le CSN estime que le déploiement complet du processus de numérisation des déclarations de succession est prévu « *pour 2032 au plus tôt* » tout en prévenant qu'« *en 2019, nous visions 2027* », il ne peut donc « *garantir que l'échéance de 2032 sera tenue* ». **L'horizon lointain d'une numérisation des déclarations de succession pour l'année 2032 semble donc déjà susceptible de reports ultérieurs.**

Cette lenteur de mise en œuvre est justifiée par le CSN en raison de la « *complexité du chantier technique* ». Lors de son audition, il a pointé les nombreuses interrogations juridiques et opérationnelles qu'un tel projet peut soulever. Il a ainsi mis en exergue l'exemple de la problématique de conservation des documents : « *En format papier, nous transmettons un original signé par nos clients aux impôts. Avec la dématérialisation, il n'y a plus d'exemplaire signé transmis. La question est donc de savoir, en cas de recours contentieux, comment la DGFIP peut prouver que le document a bien été signé par le client. Nous avons proposé notre garantie professionnelle d'officier public et ministériel, mais ils estiment que ce n'est pas suffisant. Nous discutons donc de la conservation : faut-il passer par un acte authentique, un acte de dépôt ?* » ⁽³⁾. À cet égard, la loi de

(1) Ibid.

(2) Ibid.

(3) Audition du 28 avril 2026, compte-rendu n° 15.

finances pour 2026 ⁽¹⁾ a introduit une obligation de conservation par les notaires de la déclaration de succession ⁽²⁾.

Au-delà des difficultés techniques, le CSN a également déploré l'absence de stabilité des équipes dédiées au projet au sein de la DGFIP, M^e Olivier Piquet, membre du bureau du CSN, constatant travailler avec le « *troisième chef de service interlocuteur à la DGFIP en sept ans* » ⁽³⁾. Le CSN a aussi regretté la lenteur de ses propres partenaires éditeurs de logiciels *Septeo*, *Fiducial* et *Fichorga*.

Si les trois projets menés par le DESF de la DGFIP devraient améliorer la qualité et l'exhaustivité des informations disponibles, la lenteur de leur mise en œuvre et sa fragmentation en silos appellent à mener une politique de collecte de données beaucoup plus ambitieuse.

b. Une production de données sur les hauts revenus et les hauts patrimoines à accélérer

Prenant acte de la mise en œuvre de projets visant à améliorer la connaissance en matière de patrimoine et de revenus des contribuables mais soucieux d'apporter à cette problématique des réponses efficaces et plus rapides, **le rapporteur s'est employé à examiner différentes pistes d'amélioration des données disponibles.**

i. L'élargissement du périmètre du revenu fiscal de référence

Compte tenu de la fiabilité des données relatives aux revenus fiscalisés, il a pu être suggéré **d'étendre le champ du revenu fiscal de référence (RFR) à des revenus non fiscalisés** afin qu'il puisse rendre compte de manière exhaustive de l'ensemble des revenus dont disposent effectivement les ménages, en particulier au sommet de la distribution.

C'est notamment la recommandation du CPO dans un rapport d'octobre 2024 ⁽⁴⁾ qui propose de « *réintégrer au revenu fiscal de référence, sauf exceptions prévues par la loi, l'ensemble des revenus nets de charges* ». Cela aurait notamment pour effet d'intégrer dans le RFR des revenus exonérés d'impôt comme certains revenus issus de plans d'épargne en action (PEA) ou certains dispositifs d'épargne retraite, ainsi que certaines plus-values ou revenus bénéficiant d'abattements. Le CPO a ainsi fait état dans son rapport de « *177 exemples de ressources ou revenus qui sont exonérés d'IR et ne sont pas intégrés au RFR* », en particulier des allocations sociales, des exonérations ou des abattements d'IR ou des revenus du patrimoine.

(1) Introduite par l'article 126 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026 et codifiée à l'article 802 bis du CGI.

(2) Celle-ci n'était en effet pas nécessaire car la déclaration de succession n'est pas un acte notarié mais un formulaire administratif.

(3) Ibid.

(4) Conseil des prélèvements obligatoires, Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus, octobre 2024.

L'élargissement du RFR à ces revenus présente des avantages indéniables. Il permettrait d'harmoniser les données fiscales déclarées et de les soumettre à vérification par l'administration fiscale. Surtout, il donnerait une image plus fidèle du niveau de revenu des contribuables, fiabilisant les études statistiques qui s'appuient sur ces données fiscales. Il serait aussi un renforcement de l'utilisation du RFR comme outil permettant de mesurer les capacités contributives effectives des contribuables.

L'élargissement du RFR ne serait toutefois pas neutre pour ces mêmes contribuables, ainsi que l'a rappelé la DGT lors de son audition en soulignant que *« le niveau du revenu fiscal de référence conditionne l'assujettissement à certaines contributions, comme la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR) ou à la contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR) »*⁽¹⁾. De même, le CPO indique lui-même dans son rapport que *« l'intégration des prestations sociales au RFR peut également se heurter à des difficultés, dès lors que certaines prestations sociales sont elles-mêmes conditionnées au non-dépassement d'un seuil de RFR »*.

La DGT estime par ailleurs qu'un tel élargissement *« se heurte à des difficultés pratiques »*. Elle évoque ainsi par écrit l'important travail préalable de collecte et de fiabilisation des données ainsi que le risque d'acceptabilité qu'entraînerait une obligation déclarative supplémentaire pour des contribuables qui pourrait la percevoir comme une étape avant la fiscalisation future des revenus nouvellement déclarés.

Par ailleurs, l'intégration simultanée de l'ensemble des revenus non fiscalisés dans le RFR risquerait de provoquer, par son ampleur, de l'incompréhension et de la confusion chez les contribuables, en particulier pour des revenus de faible montant qui rendraient l'obligation déclarative disproportionnée par rapport au gain informationnel attendu.

Dès lors, le RFR pourrait être élargi pour prendre en compte les seuls revenus du patrimoine exonérés d'IR. Ceux-ci sont en effet, à l'exception des revenus issus de l'épargne réglementée, les plus concentrés au sein des ménages les plus aisés, à l'instar des revenus exonérés des PEA et des plus-values immobilières. Cet élargissement mesuré devrait permettre une mise en œuvre plus aisée d'une telle réforme tout en permettant d'assurer une meilleure connaissance des revenus les moins connus, c'est-à-dire des plus hauts revenus.

Recommandation n° 2 : Réintégrer au revenu fiscal de référence les revenus du patrimoine exonérés d'impôt sur le revenu à l'exception des revenus de l'épargne réglementée.

Au-delà de cet élargissement, il serait possible d'engager une réflexion sur l'intégration au RFR des loyers imputés dont seraient déduits les charges locatives et les endettements affectés. Cet élargissement permettrait de mieux prendre en

(1) Audition du 31 mars 2026, compte-rendu n° 3.

compte la réalité de la richesse des ménages possédant les patrimoines les plus importants. Il conviendrait toutefois de neutraliser socialement cette évolution en adaptant les seuils de RFR nécessaires pour le bénéfice de certaines prestations sociales.

ii. La mise en œuvre d'une obligation déclarative élargie pour le patrimoine

Le constat d'importantes lacunes dans la connaissance du patrimoine non-immobilier des ménages conduit à s'interroger sur la permanence du lien entre loi fiscale et données statistiques. Dès lors qu'une imposition est supprimée, l'externalité positive que constituait l'ensemble des données collectées par son biais est subitement effacée. Ce fut ainsi le cas de la suppression de l'ISF comme, peu de temps après, de celle de la taxe d'habitation sur la résidence principale (THRP).

Dès lors, le rétablissement d'une déclaration élargie à l'ensemble du patrimoine pourrait être envisagée. Une telle hypothèse a néanmoins recueilli des avis plutôt circonspects de la plupart des personnes auditionnées.

Le principal écueil identifié est l'absence d'incitation à déclarer correctement un patrimoine qui n'a pas vocation à être taxé. La DGT a ainsi estimé que l'introduction d'une telle obligation ne « *garanti[rait] pas une meilleure qualité des données* » dans la mesure où, en l'absence d'effet sur l'impôt dû, « *l'effort déclaratif serait probablement moindre* »⁽¹⁾ et que l'administration fiscale privilégierait alors le contrôle des éléments fiscalisés plutôt que des données à visée statistique. Mme Verdier, directrice générale des finances publiques, a également averti qu'« *une obligation déclarative qui n'est pas contrôlée ou dont le non-respect ne fait pas l'objet de sanction risquerait d'être privée de valeur* ». Elle a par ailleurs estimé que la DGFIP « *ne [peut] pas tout faire* » et qu'elle donnerait ainsi la « *priorité aux aménagements ayant une utilité fiscale directe* »⁽²⁾.

En outre, l'introduction d'une nouvelle obligation déclarative pourrait être mal comprise par les contribuables concernés qui pourraient y voir un préalable à la taxation de leur patrimoine, ce qui pourrait induire des comportements de sous-estimation de leur montant.

Enfin, l'Insee comme le DESF estiment que si la mission de collecte de ces statistiques devait être confiée à l'Insee, cela « *nuirait au positionnement de l'Insee en termes de confiance de nos concitoyens* ». Le DESF a ainsi affirmé qu'associer l'Insee à une telle déclaration « *ferait peser un risque sur la qualité des autres études et enquêtes que mène cet institut* »⁽³⁾. L'Insee a par ailleurs reconnu que « *le législateur est fondé à attendre une statistique de meilleure qualité sur la distribution des patrimoines* » mais a rappelé que « *la statistique publique étant indépendante professionnellement* » il ne revenait pas au législateur de « *lui*

(1) Audition du 31 mars 2026, compte-rendu n° 3.

(2) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 8.

(3) Audition du 1^{er} avril 2026, compte-rendu n° 5.

expliquer la meilleure façon de procéder pour établir des données de qualité »⁽¹⁾. L'absence de données relatives au patrimoine n'en demeure pas moins un problème que toutes les personnes auditionnées ont déploré sans qu'il y ait été apporté une solution satisfaisante par le système de statistique publique depuis de nombreuses années.

Malgré les réticences exprimées à l'encontre d'une obligation déclarative sur le patrimoine, Mme Sarah Perret, cheffe de l'unité de la fiscalité des particuliers et du patrimoine au sein du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, a mis en exergue lors de son audition l'exemple danois de collecte de données. Le pays recueillerait *« des données administratives très détaillées sur le patrimoine, au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour l'imposition »⁽²⁾* qui porte essentiellement sur le patrimoine immobilier, comme en France.

La statistique publique du Danemark s'appuierait sur un croisement de plusieurs sources de données pour estimer le patrimoine des ménages dont *« la plupart des données relatives aux actifs financiers et à l'endettement proviennent de l'administration fiscale »* selon les écrits de Mme Perret.

Le rapporteur fait par ailleurs observer que la déclaration d'ISF s'accompagnait d'une annexe faisant figurer des biens exonérés de cet impôt, à l'instar des biens professionnels (voir *supra*). Cette déclaration de biens sans visée fiscale prouve ainsi qu'il est possible d'introduire une obligation déclarative sans objectif d'imposition.

Compte tenu de la richesse informationnelle que pourrait apporter une telle déclaration patrimoniale sur les plus hauts patrimoines, il convient de ne pas exclure *a priori* cette option. Une réflexion doit être engagée sur les modalités d'une éventuelle obligation déclarative patrimoniale qui pourrait ne concerner que les redevables de l'IFI sous la forme d'une annexe à leur déclaration fiscale.

Recommandation n° 3 : Étudier la mise en œuvre d'une obligation déclarative étendue à l'ensemble du patrimoine financier pour les assujettis à l'IFI.

iii. Le croisement de plusieurs sources de données

Parallèlement à l'élargissement ou à la création d'obligations déclaratives par le contribuable, **il apparaît indispensable de constituer un solide réseau de données alimenté par des ressources déjà disponibles.** Les auditions menées par la commission d'enquête ont en effet mis en exergue l'existence de nombreuses données qui ne sont pas mises en relation.

• L'un des premiers exemples est l'appariement des données actionnariales figurant dans les formulaires 2033-F et 2033-G des liasses fiscales des sociétés et

(1) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 9.

(2) Audition du 29 avril 2026, compte-rendu n° 17.

dans le fichier des assujettis à l'IR. **Cette mise en relation permettrait de créer une base de données du patrimoine professionnel des personnes physiques.** Le DESF a en effet rappelé que ce travail, initié par l'IPP, est encore aujourd'hui très complexe à mener : « *Le patrimoine professionnel [...] n'est que très indirectement recueilli par la DGFIP. Le mesurer requiert l'examen des liasses fiscales déposées par les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés où l'on trouve mention de l'identité des actionnaires personnes physiques [...]. Il revient ensuite aux statisticiens ou aux chercheurs de retrouver un identifiant personnel, d'une part, pour faire le lien avec les informations contenues dans les déclarations de revenus, et, d'autre part, pour estimer la valeur des sociétés détenues, puisque cette information n'apparaît pas dans les liasses* » ⁽¹⁾.

La nécessité de croisement des données a été rappelée à plusieurs reprises au cours des travaux de la commission d'enquête, notamment par Mme de Montchalin qui a estimé « *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* » ⁽²⁾.

La réponse à l'appel à projets de recherche de l'ANR du DESF, de l'Insee et de l'IPP s'inscrit certes déjà dans cette démarche mais **il convient de systématiser ce travail dans le temps en ne se reposant pas uniquement sur un financement éventuel de l'ANR mais sur un financement public dédié et régulier.**

En se fondant sur l'analyse des liasses fiscales et des données de l'impôt sur les sociétés et en croisant ces dernières avec le fichier des assujettis à l'IR, il est possible de déterminer le patrimoine professionnel de ces derniers. Ce travail suppose néanmoins un ensemble d'hypothèses méthodologiques, en particulier au regard de la méthode de valorisation des entreprises (notamment les sociétés non cotées).

La valorisation des entreprises peut être calculée selon sa capitalisation boursière pour les sociétés cotées et selon d'autres méthodes de calcul pour les sociétés non cotées. Ainsi, le DESF a suggéré de mobiliser « *les données sur les droits de mutation à titre onéreux en cas de cession d'entreprise* » ⁽³⁾. L'Insee a quant à lui indiqué, dans ses réponses au questionnaire du rapporteur, utiliser « *la "méthode de multiple"* » ⁽⁴⁾ de la Banque de France pour affecter une valeur à toutes les entreprises » non cotée.

(1) Audition du 1^{er} avril 2026, compte-rendu n° 5.

(2) Audition du 19 mai 2026, compte-rendu n° 30.

(3) Audition du 1^{er} avril 2026, compte-rendu n° 5.

(4) Cette méthode s'appuie sur les informations relatives à la performance économique de la société en mobilisant un agrégat de son compte de résultat comme l'EBITDA.

Cette nouvelle base de données doit permettre de constituer un registre de données anonymisées versées au Centre d'accès sécurisé aux données (CASD) afin d'améliorer la statistique publique. L'ouverture des données aux chercheurs est une demande régulière de ces derniers ⁽¹⁾ qu'il convient de satisfaire pour avoir une vision objective de la répartition des richesses en France et de leur taxation.

Recommandation n° 4 : Créer un fichier annuel du patrimoine professionnel des personnes physiques *via* le croisement des liasses fiscales et du fichier des contribuables à l'IR et constituer, sur cette base, un registre de données anonymisées versées au Centre d'accès sécurisé aux données.

● La connaissance du patrimoine financier pourrait également être enrichie. Ainsi, à l'image de l'exploitation des données des contrats d'assurance-vie de la base Ficovie qui fait l'objet d'un projet du DESF, **un travail statistique sur la base de données Ficoba pourrait être réalisé.**

Le fichier national des comptes bancaires et assimilés (Ficoba) est un registre de l'ensemble des comptes bancaires ouverts en France. Géré par la DGFIP, il est alimenté par les établissements financiers à l'occasion de toute opération d'ouverture, de modification ou de clôture de compte ou de coffre. Le Ficoba comporte des informations relatives à l'identité du titulaire du compte, aux caractéristiques essentielles de ce dernier (type de compte, numéro...) ainsi qu'aux opérations d'ouverture, de clôture ou de modification du compte. Ce fichier ne contient actuellement pas le détail des opérations effectuées sur le compte ni du solde du compte.

Les établissements financiers pourraient ainsi utilement renseigner sur Ficoba les encours des comptes qui sont ouverts chez eux. Il s'agit d'une donnée qui « *existe déjà dans les systèmes d'information des banques et des assurances* » ⁽²⁾ comme l'a souligné le DESF. L'IPP a lui aussi estimé par écrit que cette piste était « *la solution pour mieux connaître les patrimoines* », en soulignant que si « *cela n'existe pas de manière exhaustive en France* », c'est le cas « *dans les pays scandinaves depuis des dizaines d'années* ». Il s'agit pour l'IPP d'une méthode moderne car « *le système déclaratif à l'époque de l'ISF où chaque contribuable devait compter ses propres deniers était à la fois inefficace, inutile et mal vécu.* » Il conviendra toutefois de fiabiliser la sécurité de cette base de données qui a fait l'objet d'une cyberattaque en janvier 2026.

Par ailleurs, cette exploitation des données patrimoniales devra naturellement respecter les règles de parcimonie de la collecte de données prévues

(1) Demande formulée notamment par le conseil d'analyse économique dans sa note n° 69 « Repenser l'héritage » de décembre 2021.

(2) Audition du 1^{er} avril 2026, compte-rendu n° 5.

par la loi dite informatique et libertés ⁽¹⁾ et par le règlement général sur la protection des données (RGPD) ⁽²⁾.

Alternativement, le DESF a également évoqué la piste d'un enrichissement de l'imprimé fiscal unique (IFU) afin que ce document, « *qui ne renseigne aujourd'hui que les revenus, puisse également inclure les encours des contrats* » ⁽³⁾. L'IFU est un formulaire Cerfa prérempli par les établissements payeurs sur les revenus du capital et adressé à la DGFIP et au contribuable afin de l'aider à compléter sa déclaration de revenus ⁽⁴⁾. L'enrichissement de l'IFU par des données relatives à l'encours du capital détenu par les établissements financiers pourrait ainsi, alternativement, permettre une amélioration de la connaissance des très hauts patrimoines.

Les pistes d'enrichissement du fichier Ficoba comme de l'IFU ne permettraient toutefois pas de tenir compte des actifs financiers détenus hors de France ou détenus par l'intermédiaire d'établissements teneurs de compte. De même, les actifs numériques constituent une « zone d'ombre », selon les mots écrits du CSN, qui ne sont pas retracés dans le Ficoba.

Recommandation n° 5 : Compléter le fichier Ficoba avec les données relatives aux encours des contrats détenus par les établissements financiers en France au 1^{er} janvier de chaque année et exploiter statistiquement ces données sur le modèle de l'utilisation du fichier Ficovie.

Cette base de données Ficoba enrichie serait une première étape à mettre en œuvre préalablement à la création d'un véritable fichier mobilier plus complet. Celui-ci permettrait, à l'instar du fichier immobilier existant, d'obtenir une vision des actifs financiers détenus par les personnes physiques. À la différence du fichier immobilier, il ne serait toutefois pas alimenté par les déclarations des contribuables mais par les établissements financiers dépositaires de ces actifs.

La déclaration par des tiers présente un avantage au regard d'une déclaration par le contribuable car elle est exempte des biais qui peuvent caractériser cette dernière (sous-évaluation des biens, non exhaustivité, etc.). Elle nécessite néanmoins une harmonisation des systèmes d'information des établissements financiers et un système de transmission sécurisé.

Recommandation n° 6 : Étudier les modalités de création d'un fichier mobilier alimenté par les déclarations des établissements financiers.

• Afin de détenir un panorama exhaustif du patrimoine des ménages, et en particulier des plus hauts patrimoines, l'utilisation des données de transmission semble être la solution la plus pertinente. En particulier, le CPO

(1) Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

(2) Règlement (UE) 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

(3) Audition du 1^{er} avril 2026, compte-rendu n° 5.

(4) Le contenu de l'imprimé fiscal unique est listé à l'article 242 ter du code général des impôts.

estime que c'est « *sur l'exploitation des données issues des déclarations de succession qu'il faut le plus travailler pour parvenir à une meilleure connaissance des situations* »⁽¹⁾. Or, ainsi qu'il l'a été dit précédemment, le projet de numérisation des déclarations de succession s'inscrit dans une temporalité nettement trop longue – au plus tôt dans six ans.

Les déclarations de succession n'étant pas des actes notariés, il n'y a pas d'obligation de recourir à un notaire pour les réaliser. Dans les faits c'est néanmoins très souvent le cas, le CSN estimant que « *d'après les chiffres transmis par la DGFIP, environ 5 % des déclarations non payantes et 2 % des déclarations générant des droits sont faites sans l'intervention d'un notaire* »⁽²⁾. Afin d'obtenir la plus large vision des patrimoines transmis *via* la centralisation des documents issus des cabinets de notariat, **il apparaît nécessaire de prévoir *a minima* une obligation de transmission dématérialisée des déclarations de succession, qu'elles soient réalisées devant un notaire, en application de l'article 802 bis du CGI, ou non.** Cet état de fait a été rappelé par le CSN lors de son audition : « *il faudra un texte de loi pour rendre obligatoire cette transmission dématérialisée, car aujourd'hui, aucun texte ne l'impose. Nous travaillons avec la DGFIP pour améliorer le processus de dématérialisation sans qu'un texte soit nécessaire, mais si l'on veut rendre cette obligation générale, il faudra légiférer* »⁽³⁾.

Il n'est en revanche pas nécessaire de faire de la déclaration de succession un acte notarié afin de régler les éventuels recours contentieux car la loi de finances pour 2026 a déjà prévu les conditions de la conservation de ce document par les notaires.

Par ailleurs, **il faut nettement accélérer la numérisation des données issues des déclarations de succession *via* l'harmonisation des déclarations de succession en amont de la saisine des informations par le notaire.** Ce travail doit être réalisé par une coopération renforcée entre l'administration fiscale et les notaires sur le modèle de la gestion du fichier immobilier. Le CSN a ainsi rappelé que « *le notariat travaille depuis des années avec l'administration fiscale et la DGFIP, notamment [...] pour l'alimentation du fichier immobilier* »⁽⁴⁾. Les notaires transmettent en effet les actes en matière immobilière de façon automatisée et numérique à la DGFIP par le biais du système « Tél@ctes ».

Comme l'a déclaré le CSN, il s'agit toutefois d'un travail « *très difficile à transposer à une déclaration de succession* » car les variables sont plus nombreuses : situation matrimoniale, nombre d'enfants, donations antérieures, composition des patrimoines... Il faut en outre liquider les droits de succession en tenant compte de la situation de chaque héritier.

(1) Audition du 25 mars 2026, compte-rendu n° 2.

(2) Audition du 28 avril 2026, compte-rendu n° 15.

(3) Audition du 28 avril 2026, compte-rendu n° 15.

(4) Ibid.

Toutefois, la mise en œuvre du fichier immobilier a lui aussi été d'une extrême complexité ⁽¹⁾ et la DGFIP a su surmonter ces difficultés. En outre, **le projet de numérisation et de centralisation des déclarations de succession dépasse la simple recherche de données patrimoniales – bien qu'elle soit très précieuse – car il permettrait aussi de considérablement moderniser la gestion des droits de succession par l'administration fiscale. Il s'agit donc d'une rationalisation bienvenue qui serait source d'économie, de temps et de moyens.** Un investissement humain et financier supplémentaire permettrait de procéder à l'accélération de ce projet. Le CSN a d'ailleurs admis qu'il était possible d'envisager une échéance plus précoce que 2032 pour l'exploitation des données de succession « *en y mettant les moyens* » et a évoqué la cible de « *2029-2030* » ⁽²⁾.

Recommandation n° 7 : Prioriser parmi les projets de la DGFIP la numérisation des déclarations de succession et leur centralisation en vue notamment de leur exploitation statistique.

Au-delà de l'enjeu de l'exploitation des données de succession, il convient enfin de rappeler la nécessité d'approfondir l'échange de données au sens large. Le CSN a ainsi résumé par écrit ce travail de longue haleine qui doit continuer à être encouragé : « *À notre sens, le levier principal n'est pas tant de créer de nouvelles données que de mieux relier, fiabiliser et exploiter celles qui existent déjà.* »

II. UN RÉGIME FISCAL RÉGRESSIF POUR LA PLUPART DES PLUS HAUTS PATRIMOINES ET DES PLUS HAUTS REVENUS

Les constats établis dans la première partie conduisent à s'interroger sur les raisons pour lesquelles les ménages les plus aisés peuvent, dans certains cas, disposer d'un niveau d'imposition effectif inférieur à celui des autres contribuables. Les travaux de la commission montrent que cette situation ne résulte pas d'un principe général de moindre taxation des hauts revenus et des hauts patrimoines, mais d'une combinaison de facteurs tenant à la nature de leurs revenus, à la structure de leur patrimoine, aux dispositifs fiscaux qu'ils utilisent et aux possibilités d'arbitrage et de pilotage des revenus que cela induit.

À mesure que le patrimoine augmente, les revenus du travail cèdent la place aux revenus du capital qui bénéficient d'une imposition plus favorable. Surtout, les contribuables les plus aisés disposent d'une faculté largement inaccessible aux autres ménages : celle de choisir non seulement la forme sous laquelle ils perçoivent

(1) Voir notamment le rapport d'information n° 1594 de Mme Pires Beaune et de M. Amiel relatif aux dysfonctionnements dans la gestion des impôts locaux et leurs conséquences, 18 juin 2025 ainsi que le rapport de la Cour des comptes, « Gérer mes biens immobiliers » Une campagne 2023 chaotique aux très lourdes conséquences financières pour l'État, Rapport public thématique, janvier 2025.

(2) Audition du 28 avril 2026, compte-rendu n° 15.

leurs revenus – et donc d’opter pour une imposition au barème de l’IR, au PFU ou à l’IS –, mais également le moment de leur imposition en recourant à des sociétés interposées, par exemple à des holdings patrimoniales, leur permettant de différer la perception de leurs revenus. La diminution de leurs revenus imposables qui en découle peut également avoir une incidence sur leur imposition à l’IFI en leur permettant de bénéficier du plafonnement de cet impôt.

Cette capacité de pilotage est renforcée par certains dispositifs fiscaux, comme le pacte Dutreil ou l’apport-cession, conçus pour répondre à des objectifs économiques légitimes, mais qui peuvent conduire à atténuer la progressivité effective du système fiscal.

A. UNE MOINDRE IMPOSITION DES MÉNAGES LES PLUS AISÉS S’EXPLIQUANT NOTAMMENT PAR LA COMPOSITION DE LEURS REVENUS

Si le système fiscal français applicable aux revenus est globalement progressif, le rapporteur relève que la plupart des personnes auditionnées font le **constat d’une régressivité en haut de distribution**. Cette dernière tiendrait à plusieurs facteurs. La Direction générale du Trésor souligne ainsi que *« tout en haut de la distribution des revenus, au-delà des 0,1 % des ménages les plus aisés, on observe une érosion de la progressivité lorsque l’on considère les revenus dans une acception large, notamment le revenu économique. Cette situation s’explique par la composition du patrimoine de ces ménages, souvent constitué de parts de sociétés, générant des revenus moins taxés que les revenus du travail et parfois pilotables, par exemple lorsqu’ils ne sont pas distribués et restent dans des holdings patrimoniales. Ces revenus peuvent ainsi être faiblement taxés sur l’ensemble de leur cycle de vie, y compris lors des transmissions »* ⁽¹⁾.

Les différentes impositions auxquelles sont soumis les plus hauts revenus ont ainsi pour caractéristiques communes de reposer sur des **assiettes excluant certains revenus** et sur des modalités d’**imposition plus favorables aux revenus mobiliers**, majoritairement perçus par les ménages les plus aisés, qu’aux revenus du travail. Par ailleurs, ces ménages ayant davantage de **moyens pour piloter leur richesse**, d’importants revenus non distribués peuvent échapper à l’assiette imposable. En revanche, **les crédits et réductions d’impôt à l’IR semblent avoir une faible incidence**, à quelques exceptions près, sur le niveau d’imposition des 0,1 % des ménages les plus aisés.

(1) Audition du 31 mars 2026, compte-rendu n° 3. Ce phénomène peut également concerner les sociétés de capitaux ayant opté pour l’IS et les sociétés de personnes.

1. Des assiettes d'imposition n'intégrant pas la totalité des revenus de ces ménages

a. Une imposition des revenus reposant sur une partie des ressources effectivement perçues par les ménages

● **L'impôt sur le revenu (IR) est assis sur le revenu net global du foyer fiscal** (conformément à l'article 156 du CGI). Celui-ci agrège les revenus nets issus des différentes catégories fiscales : traitements, salaires, indemnités, émoluments, pensions et rentes viagères, rémunérations des gérants majoritaires de sociétés à responsabilité limitée, des associés de sociétés de personnes et des membres de sociétés en participation, revenus fonciers, bénéfices industriels et commerciaux (BIC), bénéfices agricoles (BA), bénéfices non commerciaux (BNC), revenus de capitaux mobiliers ⁽¹⁾, ainsi que les plus-values de cession à titre onéreux de biens ou droits de toute nature.

L'IR ne frappe ces revenus qu'au moment de leur réalisation ou de leur perception par le foyer fiscal, à la suite d'un fait générateur propre à chaque catégorie, ayant trait à leur encaissement ou à leur constatation comptable.

FAIT GÉNÉRATEUR DES CATÉGORIES DE REVENUS IMPOSÉS À L'IMPÔT SUR LE REVENU

Catégorie de revenus	Fait générateur de l'imposition
Traitements, salaires, indemnités, émoluments, pensions et rentes viagères	Encaissement ou la mise à disposition des sommes au profit du contribuable
Rémunérations des gérants majoritaires de SARL, associés de sociétés de personnes et membres de sociétés en participation	Mise à disposition ou versement de la rémunération au bénéficiaire
Revenus fonciers	Acquisition du revenu par le propriétaire au cours de l'année d'imposition
Bénéfices industriels et commerciaux	Réalisation du bénéfice de l'entreprise au cours de l'exercice clos pendant l'année d'imposition
Bénéfices agricoles	Réalisation du bénéfice de l'exploitation au titre de l'exercice clos au cours de l'année
Bénéfices non commerciaux	Encaissement effectif des recettes (perception des honoraires ou autres recettes professionnelles)
Revenus de capitaux mobiliers	Mise à disposition ou le versement des revenus au bénéficiaire (date de leur mise en paiement décidée par l'assemblée générale s'agissant des dividendes)
Plus-values de cession à titre onéreux de biens ou de droits	Réalisation de la cession (transfert de propriété du bien ou du droit cédé, qui matérialise la plus-value imposable)

Source : à partir du code général des impôts (CGI) et du Bulletin officiel des finances publiques (BOFiP).

● **Les prélèvements sociaux**, et en particulier la contribution sociale généralisée (CSG), **reposent sur une assiette plus large que celle de l'IR**, n'intégrant pas les frais professionnels et comprenant certaines indemnités ou prestations de remplacement, certains revenus de source étrangère exonérés en vertu

(1) Incluant la part d'IR du PFU, fixée à 12,8 %.

de conventions fiscales, ou encore certaines contributions patronales non soumises à l'impôt sur le revenu.

Comme l'IR, la CSG ne frappe les revenus qu'à l'occasion de la réalisation d'un fait générateur correspondant à leur perception effective par le bénéficiaire. À titre d'exemple, le fait générateur des revenus de remplacement – pensions de retraite, allocations chômage ou certaines indemnités journalières – intervient au moment du versement des prestations correspondantes.

● Le législateur a par ailleurs instauré deux contributions spécifiquement ciblées sur les contribuables aux revenus élevés : la **contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR)**, créée par la LFI pour 2012 ⁽¹⁾, et la **contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR)**, instituée par la LFI pour 2025 ⁽²⁾.

Ces deux prélèvements sont assis sur le **RFR du foyer fiscal**, et deviennent exigibles à compter de seuils fixés à 250 000 euros pour une personne seule et 500 000 euros pour un couple soumis à imposition commune. S'agissant de la CEHR, son **barème est progressif en fonction du niveau de RFR** : pour les contribuables célibataires, veufs, séparés ou divorcés, le taux est de 3 % sur la fraction comprise entre 250 000 et 500 000 euros, puis de 4 % au-delà ; pour les foyers soumis à imposition commune, ces taux s'appliquent pour le premier entre 500 000 et un million d'euros, et pour le second au-delà de ce seuil.

Défini à l'article 1417 du CGI, le **RFR agrège l'ensemble des catégories de revenus** et intègre, au-delà du revenu net retenu pour l'établissement de l'impôt sur le revenu et des plus-values imposables, **certaines charges déductibles**, des revenus exonérés ou placés en report ou sursis d'imposition, divers abattements appliqués à la détermination des revenus catégoriels, ainsi que certains revenus et produits soumis à prélèvements ou versements libératoires.

Le RFR ne permet toutefois pas de retracer l'intégralité des revenus effectivement perçus par les ménages. En effet, 177 catégories de ressources ou de revenus exonérés d'impôt sur le revenu n'y sont pas intégrées ⁽³⁾. Il intègre en revanche divers abattements appliqués aux revenus d'activité et de remplacement, notamment l'abattement pour frais professionnels ou l'abattement de 10 % sur les pensions.

Dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, la DGT souligne ainsi que **« le RFR ne permet pas, en l'état, de rendre compte de manière exhaustive de l'ensemble des revenus dont disposent effectivement les ménages, en particulier au sommet de la distribution »**. Une telle limite emporte des

(1) Article 2 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

(2) Article 10 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

(3) CPO, Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus, octobre 2024, p. 98-99. Sont notamment concernés certains revenus liés à des statuts professionnels particuliers (journalistes, élus locaux, militaires, policiers), divers éléments accessoires de rémunération (intéressement, titres-restaurant), ainsi que certains revenus du patrimoine, tels que ceux issus de l'épargne réglementée, du plan d'épargne en actions ou encore certaines plus-values immobilières.

conséquences sur les contributions ciblant spécifiquement les hauts revenus, dans la mesure où, comme le relève également la DGT, « *cette exclusion n'est pas neutre, car le niveau du revenu fiscal de référence conditionne l'assujettissement à certaines contributions, comme la CEHR ou la CDHR* » ⁽¹⁾.

De plus, **l'assiette retenue pour l'assujettissement à ces deux contributions est elle-même plus réduite que le RFR**. En particulier, la CDHR repose sur un « *RFR retraité* » amputé de nombreux revenus et abattements, tels que l'abattement fixe applicable aux cessions de titres ou droits réalisées par les dirigeants de PME partant à la retraite, l'abattement sur les dividendes distribués par des sociétés soumises à l'IS ayant leur siège dans un État membre de l'Union européenne, les bénéfices exonérés des jeunes entreprises innovantes, ou encore certains dispositifs de type apport-cession ⁽²⁾.

• **Ces différentes impositions portent ainsi sur des assiettes excluant chacune certaines catégories de revenus et reposant sur le principe général selon lequel l'imposition suppose l'existence d'un fait générateur caractérisant la mise à disposition effective d'un revenu au profit du foyer fiscal.**

Le seul tempérament à ce principe repose sur la notion de « *revenu disponible* », lorsque la perception du revenu ne dépend plus que de la seule volonté de son bénéficiaire ⁽³⁾. Cette approche conduit, par exemple, à considérer comme imposables des loyers consignés à la Caisse des dépôts et consignations par un propriétaire en raison d'un litige avec son locataire : bien qu'il n'en ait pas la libre disposition immédiate, le revenu est regardé comme acquis et donc imposable.

Selon le Bofip, « *d'une manière générale, un revenu doit être considéré comme disponible du jour où, étant échu, il ne dépend que de l'intéressé d'en percevoir le montant* » ⁽⁴⁾.

b. Des formes de revenus échappant à l'impôt

Selon Amélie de Montchalin, le mot « *revenu* » recouvre trois réalités distinctes :

« **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.**

(1) Audition du 31 mars 2026, compte-rendu n° 3.

(2) 1° à 7° du II de l'article 224 du CGI.

(3) [BOI-IR-BASE-10-10-10-40](#), §20.

(4) [BOI-IR-BASE-10-10-10-40](#), §80.

« 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. »⁽¹⁾.

Il résulte de cette typologie que si les revenus distribués aux contribuables entrent dans le champ de l'impôt sur le revenu, des prélèvements sociaux et, le cas échéant, de la CEHR ou de la CDHR, une part significative des revenus des ménages les plus aisés ne relève pas nécessairement de cette catégorie de revenus. Ils échappent ainsi à l'imposition alors même qu'ils sont fortement concentrés au sommet de la distribution des revenus.

i. Les revenus non distribués

Cette catégorie de revenus est particulièrement prégnante chez les ménages les plus aisés, qui concentrent l'essentiel du patrimoine professionnel et financier (voir *supra*). Selon l'IPP, « dans le haut de la distribution notamment, le RFR recouvre des revenus d'activité mais ignore les revenus non distribués issus de véhicules d'épargne ou d'entreprises »⁽²⁾. Ces revenus peuvent alors être capitalisés au sein de structures patrimoniales, notamment des holdings, contrôlées par le contribuable ou son cercle familial. Ces derniers n'étant pas considérés d'un point de vue fiscal comme des revenus perçus par le foyer, ils échappent à l'imposition des personnes. Comme le souligne Camille Landais, « nous observons depuis une trentaine d'années un mouvement massif de non-distribution. Les profits sont ainsi retenus dans les sociétés, et notamment dans des holdings. Ils ne deviennent donc pas visibles du point de vue de l'impôt sur le revenu des personnes physiques »⁽³⁾.

Cette situation, caractérisée par l'existence de revenus qui peuvent être contrôlés par le contribuable mais non appréhendés au titre de l'imposition des personnes physiques, constitue une préoccupation de l'administration fiscale. La DGFIP indique ainsi que « si les holdings sont souvent évoquées, c'est parce qu'elles sont un moyen de ne pas rendre visible la constitution d'un revenu, celui-

(1) Audition du 19 mai 2026, compte-rendu n° 30.

(2) Audition du 31 mars 2026, compte-rendu n° 4.

(3) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 11.

ci restant logé dans une coquille – ce n'est donc pas le revenu du contribuable, qui peut ensuite mettre à disposition des moyens. [...] c'est vraiment une entité qui permet de ne pas révéler un certain nombre de revenus » ⁽¹⁾. De fait, si ces revenus existent économiquement, ils ne sont pas appréhendés directement par le contribuable personne physique et ne sont donc pas soumis à l'impôt sur le revenu. **Toutefois, comme le relève la DLF, ils peuvent être sous le contrôle effectif des contribuables** : *« il existe une certaine porosité entre le revenu que perçoit directement le contribuable en tant que personne physique et les revenus qui sont logés dans une société qu'il contrôle complètement, souvent avec sa famille, et dont, en vérité, il dispose assez librement »* ⁽²⁾.

Ces revenus, en échappant au système fiscal, échappent également aux instruments statistiques de suivi du patrimoine et, partant, à la connaissance même de l'administration fiscale. L'INSEE souligne ainsi que **la mesure du système productif et des revenus des personnes physiques comporte un biais significatif au sommet de la distribution**, dans la mesure où, si *« l'ensemble des revenus primaires, ceux du capital et du travail, donc résultant du fonctionnement de l'appareil productif, sont nativement dans le revenu des ménages, [...] d'autres revenus demeurent dans le compte des entreprises. C'est ce que l'on appelle les profits non distribués »* ⁽³⁾. Or, ces derniers ne peuvent être aisément identifiés de manière exhaustive. Cette difficulté constitue un enjeu majeur pour la DLF, qui relève que *« les déclarations de revenus et de patrimoine reflètent assez peu ces phénomènes, qui sont sans doute les plus massifs. Les revenus exonérés sont parfois non déclarés. Les amortissements pratiqués au titre de la location meublée, lorsqu'elle est effectuée au travers d'une société civile immobilière, ne sont pas reportés sur la déclaration de revenus. Les profits non distribués dans une société contrôlée, par définition, n'y sont pas mentionnés »* ⁽⁴⁾.

Ces situations, absentes du périmètre du RFR, sont susceptibles d'entraîner une sous-estimation substantielle des ressources des ménages les plus aisés. Elles constituent notamment l'une des explications avancées par la DGFIP concernant l'existence de contribuables assujettis à l'IFI mais ne s'acquittant d'aucun IR. Certains contribuables peuvent en effet présenter un RFR particulièrement faible, non en raison de l'absence de ressources, mais du fait de la localisation de leurs revenus au sein de structures sociétaires imposées à l'IS, lesquelles en masquent l'appréhension au titre de l'impôt sur le revenu. Lors de son audition, Sophie Maillard souligne ainsi que *« les revenus sont thésaurisés dans un véhicule sociétaire, ne sont pas distribués et échappent ainsi à l'assiette de l'impôt sur le revenu »* ⁽⁵⁾. Toutefois, la DGFIP indique ne pas être en mesure de quantifier précisément ce phénomène : par exemple, s'agissant des 13 324 foyers imposables à l'IFI dont l'IR est nul, *« étant donné la complexité à exploiter ce type*

(1) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 8.

(2) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 10.

(3) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 9.

(4) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 10.

(5) Audition du 1^{er} avril 2026, compte-rendu n° 5.

d'information, nous n'avons pas été en mesure de vérifier combien de foyers se trouveraient dans cette situation »⁽¹⁾.

Dès lors, **les ménages les plus aisés peuvent apparaître comme disposant de revenus faciaux relativement limités, dans la mesure où une partie significative de leurs ressources n'est ni appréhendée par les statistiques disponibles ni intégrée au champ de l'imposition des personnes physiques.** Il en résulte une imposition sur les revenus susceptible d'apparaître faible au regard des ressources économiques effectivement contrôlées, mais non distribuées⁽²⁾.

ii. Les plus-values non réalisées

Les revenus latents, correspondant aux plus-values potentielles issues de la revalorisation d'un actif, ne sont pas davantage imposés, sauf dispositifs spécifiques. Ces gains demeurent virtuels tant qu'ils n'ont pas été réalisés par leur détenteur et ne constituent pas, en tant que tels, un revenu imposable.

Cette règle tient à la nature même des plus-values latentes, lesquelles peuvent connaître de fortes variations dans le temps et disparaître avant toute réalisation effective. La valeur d'un actif financier, d'une participation dans une entreprise ou d'un bien immobilier peut ainsi croître sur une période prolongée avant de se replier brutalement.

Toutefois, cette logique conduit à ce que **l'impôt sur le revenu appréhende imparfaitement l'enrichissement économique effectivement constaté au sein des patrimoines les plus élevés.** Lors de son audition, Terra Nova soulignait ainsi que *« pour bien comprendre, la dégressivité de l'imposition du dernier 0,1 % s'exerce non pas vis-à-vis du revenu extériorisé mais par rapport à l'enrichissement économique des contribuables : accroissement des plus-values, dividendes qui s'accumulent dans des holdings, plus-values qui s'accumulent sans être taxées dans des contrats d'assurance-vie, plus-values qui se construisent progressivement en gardant un actif. Il est évident que les gens qui font beaucoup moins tourner leur portefeuille parce qu'ils n'en ont pas besoin pour se loger ou partir à la retraite ont cette possibilité d'accumuler à la fois des revenus dans des enveloppes intermédiaires, mais aussi des plus-values sans les réaliser, donc sans qu'elles soient taxées »⁽³⁾.*

Les ménages les plus fortunés disposent ainsi d'une capacité particulière à différer la réalisation de leurs gains. N'étant généralement pas contraints de céder leurs actifs pour financer leurs dépenses courantes, ils peuvent conserver durablement leurs participations, reporter la réalisation des plus-values et laisser s'accumuler les gains au sein de structures intermédiaires ou d'enveloppes fiscalement avantageuses. Il en résulte qu'**une part significative de l'accroissement de leur patrimoine peut demeurer hors du champ de**

(1) Ibid.

(2) Ces éléments font l'objet de développements plus approfondis dans la partie II.D de ce rapport.

(3) Audition du 6 mai 2026, compte-rendu n° 21.

l'imposition des personnes pendant de longues périodes, y compris lors des transmissions, dans la mesure où ces plus-values ne sont pas non plus nécessairement appréhendées à ce stade.

Le seul cas dans lequel le législateur a entendu appréhender des plus-values non encore réalisées concerne le transfert de la résidence fiscale hors de France. Afin de prévenir les stratégies consistant à quitter le territoire national avant la cession d'actifs fortement valorisés, a été instauré le mécanisme de l'*exit tax*, lequel constitue une dérogation notable au principe d'imposition uniquement lors de la réalisation effective des plus-values.

L'exit tax, un dispositif anti-abus objet de débats

L'*exit tax*, codifiée à l'article 167 bis du CGI, a été instaurée par la loi de finances rectificative pour 2011 ⁽¹⁾. **Elle soumet à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux les plus-values latentes constatées sur les valeurs mobilières et droits sociaux détenus par un contribuable au moment du transfert de son domicile fiscal hors de France**, ainsi que les plus-values placées en report d'imposition et certaines créances de complément de prix. **Son application est subordonnée à des conditions tenant à la résidence fiscale et à la détention** : le contribuable doit avoir été domicilié fiscalement en France pendant au moins six des dix années précédant son départ et détenir une participation supérieure à 50 % ou à 800 000 euros du capital. Un sursis de paiement, automatique en cas de départ vers un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, et sur option assortie de garanties pour les autres États, permet de **différer le paiement de l'impôt jusqu'à la cession effective des titres**. À l'échelle internationale, **quatorze pays de l'OCDE ont mis en place un dispositif d'exit tax** à destination des particuliers, le régime américain ayant pour spécificité de se déclencher lors de la renonciation à la citoyenneté.

La plupart des praticiens entendus par la commission constatent que l'exit tax est efficace pour prévenir des mobilités fiscales abusives. Pour M^e Pierre Dedieu, l'*exit tax* « est efficace au regard de son objectif initial, qui était d'éviter les schémas de départ-cession précipités, où un contribuable pouvait, entre la signature de la vente et sa finalisation, s'installer en Belgique et céder ses titres en franchise de plus-value grâce aux conventions fiscales » ⁽¹⁾.

Néanmoins, **plusieurs pistes d'évolution ont été évoquées devant la commission.** Le *think tank* Terra Nova a proposé **d'allonger la durée de suivi des plus-values non réalisées au moment du départ**, en la passant de cinq ans à « *possiblement l'espace d'une génération* » ⁽²⁾. Les praticiens auditionnés par la commission estiment toutefois que **la durée actuelle de cinq ans est suffisante**, M^e Pierre Dedieu considérant par exemple qu'« *un retour à quinze ans serait une durée aberrante pour des contribuables qui, au bout de tant d'années, ont complètement perdu leur lien avec la dépense publique française* » ⁽³⁾. M^e Marc Bornhauser souligne pour sa part que ce dispositif anti-abus demeure soumis aux principes du droit de l'Union européenne, de sorte qu'un allongement à quinze ans, tels que proposé lors de l'examen du PLF pour 2026, serait « **probablement jugé contraire à la liberté de circulation des personnes** » ⁽⁴⁾.

D'autres personnes auditionnées ont proposé des pistes d'évolution, comme Gabriel Zucman, qui souhaite instituer un « **bouclier anti-exil** » en considérant « *que l'impôt français devrait s'appliquer pendant cinq, dix ou quinze ans après un éventuel départ. [...] Si elle partait s'installer dans un autre pays où elle serait moins taxée, alors la France devrait collecter, pendant cinq, dix ou quinze ans, la différence entre l'impôt dû dans le nouveau pays et celui dont elle aurait dû s'acquitter si elle était restée en France, de façon à créer une neutralité fiscale* » ⁽⁵⁾. Enfin, Thomas Piketty a défendu une **logique de proratisation « fondée sur le nombre d'années de résidence »**, selon laquelle un contribuable ayant accumulé sa fortune en France avant de s'expatrier resterait redevable d'une fraction de l'imposition au titre des avantages tirés des infrastructures et du système public français ⁽⁶⁾.

(1) Article 48 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

iii. Le crédit lombard

Enfin, **certains revenus échappent à l'imposition non pas parce qu'ils ne sont pas réalisés, mais parce qu'ils ne prennent pas juridiquement la forme d'un revenu.** Le crédit lombard constitue à cet égard un instrument particulièrement utilisé par les détenteurs de très importants patrimoines mobiliers. Accessible en pratique à partir d'un portefeuille d'actifs d'une valeur d'environ 250 000 euros, il permet d'obtenir un financement de court terme en mettant en garantie ses titres financiers.

Ce mécanisme permet dès lors de transformer un patrimoine en capacité de financement, tout en neutralisant l'événement fiscal que constitue habituellement la cession. Il offre ainsi la possibilité de disposer de liquidités assimilables à un revenu, sans pour autant générer de revenu imposable au sens de l'impôt sur le revenu.

Le mécanisme du crédit lombard

Le crédit lombard, également qualifié d'« *avance sur nantissement* », est une forme de prêt garanti par un gage. Il trouve son origine dans la pratique des banquiers lombards opérant en Italie à partir du XIII^e siècle.

Il s'agit d'un prêt à court ou moyen terme, à taux fixe ou variable, consenti par un établissement bancaire en contrepartie de la mise en garantie d'actifs financiers sous forme de nantissement : portefeuille de titres, contrats d'assurance-vie, comptes à terme, actions, obligations ou autres valeurs mobilières. Ce mécanisme est **principalement utilisé par des investisseurs, entrepreneurs ou ménages disposant de patrimoines importants, souhaitant conserver leurs actifs tout en accédant à des liquidités.**

Pendant la durée du prêt, **l'emprunteur demeure propriétaire des actifs mis en garantie et continue d'en percevoir les revenus**, tels que les dividendes ou les intérêts. En revanche, il ne peut ni les céder ni les retirer sans l'accord de l'établissement prêteur. En cas de baisse de la valeur des actifs nantis, il est tenu de renforcer les garanties ou de réduire l'encours du prêt. À défaut de remboursement, la banque peut procéder à la saisie et, le cas échéant, à la liquidation des actifs constituant le nantissement.

L'objectif, pour son bénéficiaire, est de **disposer de liquidités destinées à sa consommation personnelle sans avoir à réduire son patrimoine ni à s'acquitter d'impôt**, comme le souligne Gabriel Zucman : « *il existe une véritable industrie visant à créer de la liquidité. Les personnes possédant un patrimoine de centaines de millions ou de milliards d'euros, qui ne souhaitent pas en vendre une partie afin de conserver leurs actions et de continuer à contrôler des entreprises,*

(1) Audition du 5 mai 2026, compte-rendu n° 19.

(2) Audition du 6 mai 2026, compte-rendu n° 21.

(3) Audition du 5 mai 2026, compte-rendu n° 19.

(4) Ibid.

(5) Audition du 7 mai 2026, compte-rendu n° 23.

(6) Audition du 6 mai 2026, compte-rendu n° 22.

peuvent bénéficier des services de banques qui leur octroient des prêts et créent ainsi de la liquidité, grâce en particulier aux crédits lombards »⁽¹⁾.

De ce point de vue, le crédit lombard présente plusieurs avantages pour les ménages les plus fortunés :

– il permet d'**obtenir des liquidités à des fins de consommation personnelle sans procéder à la cession des actifs sous-jacents**. Le patrimoine est ainsi préservé dans son intégralité, ce qui le distingue d'une logique de désépargne classique, dans laquelle la réalisation d'actifs conduit mécaniquement à en réduire la base ;

– il contribue à **maintenir la stratégie d'allocation d'actifs du contribuable**. En évitant la vente de titres ou de participations, il permet de conserver la structure initiale du portefeuille et d'écarter des arbitrages dictés par des besoins de trésorerie plutôt que par des considérations économiques ou financières, assurant ainsi une plus grande continuité dans la gestion patrimoniale ;

– il **favorise la poursuite de la dynamique d'accumulation patrimoniale**. Les actifs mis en garantie continuent en effet de produire des revenus et de bénéficier de l'effet des intérêts composés ou des revalorisations de marché. En évitant leur liquidation pour financer la consommation, le contribuable préserve le potentiel de croissance de son portefeuille, maintenant ainsi le processus d'enrichissement à long terme ;

– il peut également **constituer un effet de levier, en permettant de financer de nouveaux investissements** tout en conservant les actifs existants en garantie. Le patrimoine financier peut ainsi se développer simultanément sur plusieurs supports, renforçant les dynamiques d'accumulation ;

– enfin et surtout, **il présente un avantage fiscal majeur** au regard de la distinction entre revenus réalisés et liquidités empruntées. Les sommes mises à disposition par le crédit lombard ne constituent pas un revenu au sens fiscal, mais un simple financement par endettement. Elles **échappent donc à l'impôt sur le revenu, contrairement aux flux issus de dividendes ou de plus-values réalisées**. Le crédit lombard permet ainsi de **dissocier la capacité de consommation et fait générateur d'imposition**, accentuant la séparation entre niveau de vie et assiette taxable.

Un crédit doit, en principe, être remboursé. Toutefois, la robustesse du mécanisme du crédit lombard pour les détenteurs de très importants patrimoines mobiliers tient précisément à la possibilité de « *rouler* » la dette, en contractant un nouveau crédit à l'échéance du précédent. **Le remboursement du prêt initial est alors assuré par ce nouvel endettement, dont le montant peut être supérieur, notamment grâce à la revalorisation du portefeuille d'actifs sous-jacent**. Cette

(1) Ibid.

dynamique est rendue possible lorsque **la rentabilité du capital excède le coût du crédit, permettant un accroissement continu de la capacité d'endettement.**

Le crédit lombard est ainsi identifié par la majorité des personnes auditionnées par la commission comme un **vecteur permettant de neutraliser l'imposition des revenus.** Comme le souligne Terra Nova : *« cela permet de ne pas se distribuer de revenu mais d'avoir une dette renouvelable. C'est une façon de minimiser la distribution des revenus et d'échapper à l'impôt »* ⁽¹⁾.

Dans ces conditions, **les très hauts patrimoines peuvent présenter un RFR particulièrement faible, voire nul, dès lors que leurs dépenses de consommation sont financées non par des revenus déclarés, mais par des crédits lombards successifs.** Oxfam France relève ainsi *« qu'une telle accumulation de richesses permet de vivre sans revenus, pour le dire de manière un peu provocatrice, c'est-à-dire uniquement à crédit »* ⁽²⁾.

Ce phénomène, largement absent des mécanismes de la fiscalité des revenus, contribue à expliquer l'absence apparente de revenus et, partant, d'impôt sur le revenu pour une partie des très grands patrimoines. Comme le souligne encore Oxfam France, *« au-delà d'un certain patrimoine, vous n'avez plus besoin de revenus pour vivre, ce qui pose problème dans un système fiscal qui s'appuie majoritairement sur l'aspect redistributif de la fiscalité des revenus. C'est ce qui explique l'existence d'une trappe d'échappement total à l'impôt qu'a créée cette génération de super-riches. Notre système fiscal n'a pas été conçu pour ce profil de ménages, puisqu'il est fondé sur le principe d'une imposition des revenus – un principe devenu inapplicable dans ce cas »* ⁽³⁾.

Lors de son audition par la commission, Emmanuel Gauzy, expert-comptable, prend l'exemple de l'un de ses anciens clients qui *« était rentier : alors qu'il détenait un patrimoine de 8 millions d'euros issu de la vente de son magasin, il avait fait en sorte, pendant toute sa vie, de percevoir très peu de revenus afin de plafonner son ISF. Cela ne l'empêchait pas de bien vivre, car il avait emprunté 300 000 euros dans le cadre d'un crédit lombard »* ⁽⁴⁾.

Le rapporteur souligne dès lors l'existence d'un décalage structurel entre un système fiscal fondé sur la perception de revenus effectivement encaissés par la majorité des ménages – tels que les salaires ou les pensions – et la situation de ménages très fortunés dont les ressources sont soit indirectement détenues, soit non appréhendées sous forme de revenus distribués.

À titre d'illustration, lors du contrôle qu'il a effectué à Bercy, le rapporteur a constaté que **les traitements et salaires ne représentent que 1,4 % du RFR des 50 plus hauts patrimoines immobiliers.** En moyenne, ces contribuables déclarent

(1) Audition du 6 mai 2026, compte-rendu n° 21.

(2) Audition du 12 mai 2026, compte-rendu n° 25.

(3) Ibid.

(4) Audition du 17 juin 2026, compte-rendu n° 37.

743 000 euros de traitements et salaires pour un RFR s'élevant à 51,7 millions d'euros.

2. Des ménages aisés bénéficiant d'une fiscalité avantageuse sur la plupart de leurs revenus

À cet avantage en assiette lié à la capacité de pilotage de leurs revenus par les contribuables les plus aisés, s'ajoute une imposition souvent plus avantageuse de leurs revenus, tenant à une fiscalité globalement plus favorable des revenus du capital, qu'ils perçoivent majoritairement, que celle applicable aux revenus du travail, ainsi qu'à leur capacité à opter pour une imposition à l'impôt sur les sociétés plutôt qu'à l'impôt sur le revenu.

a. Une fiscalité sur les revenus du capital plus avantageuse que celle sur les revenus d'activité

- i. Une divergence structurelle entre fiscalité du travail et fiscalité du capital

● **Le taux d'imposition à l'IR des revenus d'activité est déterminé par un barème progressif**, dont les taux marginaux s'échelonnent de 11 % pour la tranche comprise entre 11 600 euros et 29 579 euros à 45 % pour la fraction excédant 181 917 euros (article 197 du CGI). Ces revenus sont également soumis aux prélèvements sociaux, au taux global de 9,7 %, comprenant 9,2 % de CSG – 6,8 % étant déductibles de l'assiette de l'IR – ainsi que 0,5 % de contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS).

Les revenus de capitaux mobiliers, quant à eux, sont soumis au PFU au taux global de 31,4 % depuis la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2026. Ce taux se décompose en 12,8 % d'impôt sur le revenu et 18,6 % de prélèvements sociaux.

Cette dualité de traitement entre revenus du travail et revenus mobiliers emporte deux conséquences principales :

– d'une part, **un contribuable disposant de faibles revenus mais percevant quelques revenus du patrimoine supporte, sur ces derniers, un taux d'imposition identique à celui d'un contribuable très aisé tirant l'essentiel de ses ressources de ses actifs financiers** ⁽¹⁾ ;

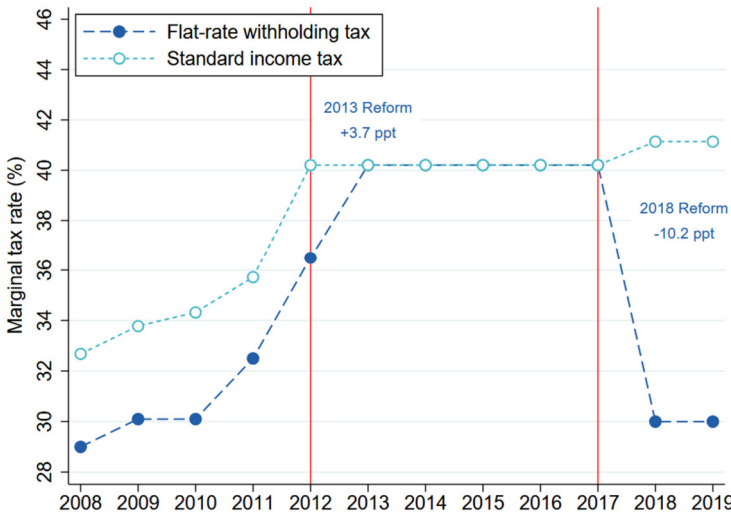
– d'autre part, et surtout, **les revenus mobiliers deviennent relativement moins imposés que les revenus du travail dès lors que ces derniers conduisent le contribuable à atteindre, puis dépasser, un taux d'imposition moyen de 31,4 %, IR et prélèvements sociaux inclus.**

(1) Néanmoins, lorsque la tranche marginale d'imposition du contribuable est inférieure à la part d'IR du PFU, celui-ci a intérêt à opter pour l'imposition de ses revenus du capital selon le barème progressif de l'IR.

Or, ce seuil peut être rapidement atteint. Ainsi, **un salarié célibataire atteint un taux moyen de prélèvements de l'ordre de 31,4 % pour un revenu annuel brut d'environ 92 000 euros** ⁽¹⁾, soit un niveau élevé mais très inférieur à celui des ménages situés tout en haut de la distribution des revenus ⁽²⁾. Dès lors, un contribuable percevant un revenu d'activité supérieur à ce seuil supporte une imposition supérieure à celle d'un contribuable disposant du même montant en revenus mobiliers.

Selon les estimations de l'IPP, l'entrée en vigueur du PFU en 2018 s'est traduite par un **différentiel de taxation de 10,2 points entre les revenus du travail et les revenus du capital pour les contribuables relevant de la tranche marginale d'imposition de 45 %**, soit ceux dont les revenus excèdent 181 917 euros.

ECART D'IMPOSITION ENTRE LA TRANCHE MARGINALE D'IMPOSITION DE 45 % ET UN PRÉLÈVEMENT FORFAITAIRE SUR LES REVENUS DU CAPITAL



Source : Laurent Bach, Antoine Bozio, Arthur Guillouzoic, Claire Leroy et Clément Malgouyres, op. cit., septembre 2024.

Lors de son contrôle à Bercy, le rapporteur a également constaté le faible niveau d'imposition à l'IR des 50 contribuables les plus fortunés. Ceux-ci sont en effet assujettis à un **taux moyen de 15,4 %**, alors même que leur RFR s'élève en moyenne à **51,7 millions d'euros**. Ce niveau d'imposition relativement faible s'explique principalement par la **structure de leurs revenus, largement dominée par des catégories soumises au PFU**. En moyenne, ces 50 contribuables déclarent ainsi 0,7 million d'euros de traitements et salaires, 0,08 million d'euros de pensions et retraites et 0,1 million d'euros de revenus fonciers, contre

(1) Calculs du rapporteur prenant en compte l'IR (dont l'abattement de 10 % pour frais professionnels), la CSG (dont la CSG déductible) et la CRDS, selon la formule suivante, R étant le revenu recherché : $(IR * (0,832 * R) + 0,097 * R) / R = 0,314$.

(2) Pour rappel, le seuil d'entrée dans les 0,1 % des ménages les plus aisés est d'environ 463 000 euros.

13 millions d'euros de revenus de capitaux mobiliers et 18,6 millions d'euros de plus-values.

● Comme le rappelle Thomas Piketty, **la mise en place d'une fiscalité plus favorable aux revenus du capital est relativement récente** : « *dans tous les pays, quand l'impôt sur le revenu a été créé, les taux d'imposition étaient plus élevés pour les revenus du patrimoine que pour ceux du travail. Et c'était une évidence pour tout le monde. Prévoir un barème plus faible pour les revenus du patrimoine aurait été inaudible, incompréhensible. Il existait donc un impôt général sur le revenu et un impôt cédulaire, celui sur les salaires ayant structurellement des taux plus faibles et des abattements plus forts que celui sur les revenus du patrimoine et les bénéfices des professions non salariées* » ⁽¹⁾. Cette différenciation des taux en faveur des revenus du travail était particulièrement marquée aux États-Unis, où « *les revenus du travail (earned income, ou revenu gagné) et ceux du capital (unearned income, revenu non gagné) ont longtemps fait l'objet d'un barème séparé. Il va de soi, avec des termes pareils, que les taux d'imposition étaient plus élevés pour les revenus du capital* » ⁽²⁾.

Toutefois, la moindre imposition des revenus du capital par rapport aux revenus du travail constitue désormais un phénomène largement répandu au sein des pays de l'OCDE, comme le souligne cette dernière : « *un autre aspect classique dans les pays de l'OCDE est que l'imposition des revenus du capital représente une faible source de recettes pour l'impôt sur le revenu en général, et la France suit également ce schéma. [...] Dans cette configuration, le traitement fiscal des dividendes demeure plus favorable que celui des revenus du travail dans de nombreux pays de l'OCDE* » ⁽³⁾.

Cette dualité de traitement fiscal entre revenus du travail et revenus du capital a pu être regardée, par certaines personnes entendues, comme susceptible de soulever des interrogations au regard du principe d'équité. À cet égard, Sarah Perret a souligné qu'une telle imposition « *conduit en effet à différencier l'imposition des revenus du travail et du capital, ce qui s'éloigne du principe d'équité horizontale selon lequel des revenus de même niveau devraient être soumis à une imposition comparable, indépendamment de leur composition. Elle peut également affaiblir l'équité verticale, c'est-à-dire la progressivité de l'impôt, dans la mesure où les revenus du capital, souvent concentrés en haut de la distribution, sont généralement soumis à des taux plus faibles* » ⁽⁴⁾.

Pour sa part, le rapporteur relève que **l'imposition des revenus du capital des détenteurs de hauts revenus apparaît aujourd'hui globalement plus favorable que celle des revenus du travail, alors même que les revenus des ménages les plus aisés sont majoritairement constitués de revenus du capital.**

(1) Audition du 7 mai 2026, compte-rendu n° 23.

(2) Ibid.

(3) Audition du 29 avril 2026, compte-rendu n° 17.

(4) Audition du 29 avril 2026, compte-rendu n° 17.

Ce constat a pu justifier la mise en place d'impositions complémentaires visant spécifiquement ces ménages.

- ii. Une correction marginale de la fiscalité des revenus du capital grâce aux contributions portant sur les hauts revenus

- D'une part, la **CEHR**, en raison de son assiette fondée sur le RFR, intègre les revenus du capital. Elle permet ainsi d'ajouter trois à quatre points d'IR sur ces revenus, dès lors que le RFR du foyer dépasse, pour un célibataire, respectivement 250 000 euros et 500 000 euros ⁽¹⁾. **Le taux marginal applicable aux revenus du capital peut ainsi atteindre 35,4 %.**

Dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, la DLF souligne que la CEHR permet ainsi « *de maintenir une certaine progressivité sur les revenus non soumis au barème [dont] les revenus du capital* ». De fait, l'intégralité de son rendement provient des ménages appartenant au 1 % les plus aisés en revenus. Pour la CEHR due au titre des revenus de 2023, les 1 412 millions d'euros de rendement sont intégralement supportés par le dernier centile de RFR. Plus encore, **1 365 millions d'euros, soit 96,7 % du rendement total de la CEHR, sont acquittés par les foyers du dernier millile de RFR, correspondant aux 0,1 % des ménages les plus aisés** ⁽²⁾.

Ce taux de 35,4 % est **atteint dès un revenu annuel brut d'environ 132 000 euros pour un salarié célibataire** ⁽³⁾. Un contribuable percevant un montant de revenus du travail comparable supporte une pression fiscale supérieure à celle applicable à des revenus du capital équivalents, et proche de celle supportée par un contribuable percevant environ 500 000 euros de revenus du capital.

Par ailleurs, la CEHR conduit également à relever le taux marginal d'imposition des revenus du travail jusqu'à 49 % au lieu de 45 %. En incluant les prélèvements sociaux, **le taux marginal maximal applicable aux revenus du travail peut ainsi atteindre 58,7 %, soit un niveau 1,6 fois supérieur au taux applicable aux revenus du capital**. Dans ces conditions, l'imposition des revenus du capital demeure structurellement plus favorable pour les ménages les plus aisés.

- D'autre part, la **CDHR conduit à relever le taux effectif d'imposition des revenus du capital soumis au PFU de 12,8 % à un niveau minimal de 20 %, soit une augmentation de 7,2 points.**

Cette contribution correspond à la différence entre un impôt théorique de 20 % appliqué au RFR – incluant donc les revenus du capital – et l'impôt versé au titre de l'IR et de la CEHR. Elle vise ainsi à rapprocher le niveau d'imposition

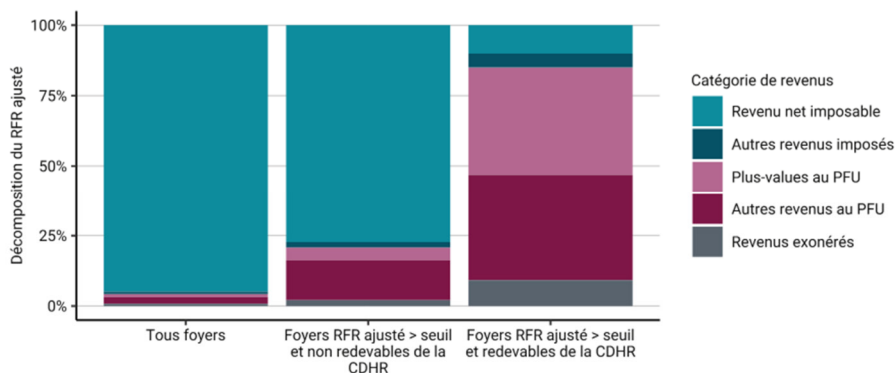
(1) Le RFR doit atteindre respectivement 500 000 euros et un million d'euros pour un contribuable en couple soumis à imposition commune.

(2) Documents transmis par la DLF au rapporteur.

(3) Calculs du rapporteur prenant en compte l'IR (dont l'abattement de 10 % pour frais professionnels), la CSG (dont la CSG déductible) et la CRDS, selon la formule suivante, R étant le revenu recherché : $(IR * (0,832 * R) + 0,097 * R) / R = 0,354$.

supporté par les contribuables les plus aisés d'un taux plancher théorique de 20 % sur leurs revenus. Elle **concerne principalement les contribuables percevant une part significative de revenus du capital soumis au PFU**, soit à un taux d'IR forfaitaire de 12,8 %. Comme le souligne l'IPP, « 90 % des revenus des redevables de la CDHR ne sont pas imposés au barème de l'IR, contre seulement 23 % pour les personnes satisfaisant le critère de revenu fiscal de la CDHR mais déjà imposés à un taux d'IR d'au moins 20 % » ⁽¹⁾.

COMPOSITION DU RFR PAR CATÉGORIE DE REVENUS



Source : IPP, Effets budgétaires et redistributifs des mesures socio-fiscales, juin 2025, p. 34.

La mise en œuvre de cette contribution revient donc, en pratique, à **porter le taux global d'imposition des revenus du capital à 38,4 %** une fois intégrés les prélèvements sociaux. Dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, la DLF souligne que la CDHR « *limite l'effet du PFU pour les contribuables ayant des revenus en large partie soumis au PFU. Elle constitue donc, avec la CEHR, l'autre tempérament au caractère proportionnel du PFU pour les hauts revenus. Les deux dispositifs ajoutent une dose de progressivité à l'imposition des revenus du patrimoine* ».

Toutefois, **ce taux facial, s'il apparaît élevé, demeure plus rapidement atteint pour les revenus du travail brut, soit à compter de 165 000 euros pour un célibataire** ⁽²⁾, un seuil encore très éloigné de celui conditionnant l'assujettissement à la CDHR et de celui correspondant à l'appartenance aux 0,1 % des ménages disposant des plus hauts revenus.

Le rapporteur souligne ainsi que, **parmi les contribuables les plus aisés, et malgré la CEHR et la CDHR, les ménages concentrant des revenus du capital, qui sont souvent les plus aisés, conservent un taux d'imposition moyen**

(1) IPP, Effets budgétaires et redistributifs des mesures socio-fiscales, juin 2025, p. 34.

(2) Calculs du rapporteur prenant en compte l'IR (dont l'abattement de 10 % pour frais professionnels), la CSG (dont la CSG déductible) et la CRDS, selon la formule suivante, R étant le revenu recherché : $(IR * (0,832 * R) + 0,097 * R) / R = 0,384$.

inférieur à celui supporté par des contribuables dont les revenus proviennent majoritairement du travail.

b. Une capacité d'arbitrage limitant la portée redistributive de l'impôt

Les écarts de taxation entre revenus du travail et revenus du capital sont susceptibles d'influencer les choix de rémunération des ménages les plus aisés. En particulier, les dirigeants d'entreprise disposent souvent d'une marge d'appréciation dans la détermination de la structure de leur rémunération, leur permettant d'arbitrer entre différentes catégories de revenus et, le cas échéant, de privilégier celles bénéficiant du régime fiscal le plus favorable, notamment les revenus soumis au PFU ⁽¹⁾. Le CPO souligne ainsi que ces comportements « *de la part des contribuables disposant des plus hauts revenus relèvent avant tout de l'optimisation. Nous avons été amenés à identifier les mécanismes qui revenaient le plus fréquemment, tels que la redénomination des salaires en dividendes, les entrepreneurs dirigeants étant moins taxés sur ces derniers* » ⁽²⁾.

(1) Le CPO parle ainsi de « redénomination des revenus » ou d'« income shifting » (CPO, La progressivité de l'imposition des revenus des personnes physiques, rapport particulier n° 2, mai 2024, p. 115).

(2) Audition du 14 avril 2026, compte-rendu n° 12.

Le mode de rémunération des dirigeants

La rémunération des dirigeants des sociétés du CAC 40 repose généralement sur trois composantes principales : une part fixe versée sous forme de salaire, soumise au barème de l'impôt sur le revenu ; une part variable liée à la performance de l'entreprise, également imposée, dans la plupart des cas, selon ce barème ; et **des actions de performance attribuées gratuitement**.

Cette dernière composante **constitue souvent la part prépondérante de leur rémunération**. À titre d'illustration, dans les cinq plus grandes sociétés cotées à la Bourse de Paris – hors la société Hermès –, les dirigeants perçoivent en moyenne **56,4 % de leur rémunération sous forme d'actions de performance**, soit environ 5,2 millions d'euros par personne.

Ce mode de rémunération présente l'avantage d'être **facilement pilotable pour son bénéficiaire**. En effet, **l'imposition n'intervient pas lors de l'attribution des actions**, mais ultérieurement, au moment de leur cession. Le contribuable conserve ainsi la **maîtrise du calendrier de réalisation du gain et, par conséquent, de son imposition** ⁽¹⁾. Surtout, durant la période séparant l'attribution de la cession, il peut **percevoir les dividendes attachés à ces titres sans avoir eu à mobiliser de revenus préalablement imposés pour en financer l'acquisition**. Dès lors, le bénéficiaire a intérêt à conserver ces actions, bénéficiant simultanément des revenus qu'elles procurent et de l'absence d'imposition immédiate liée à leur attribution. Ainsi, **tant que les titres ne sont pas cédés, la valeur reçue sous forme d'actions gratuites demeure hors du champ de l'imposition, tandis que les dividendes qu'elles génèrent peuvent être perçus tout au long de leur détention**.

Ces possibilités d'arbitrage entre salaires et dividendes sont largement reconnues par les personnes entendues par la commission. Ainsi, Amélie Verdier a indiqué : *« est-ce qu'il y a une capacité d'arbitrage ? Je pense que oui, comme le montrent nettement des variations aussi importantes de distribution »* en fonction du régime fiscal applicable ⁽²⁾. De même, l'OCDE relève que l'imposition duale des revenus du capital et du travail peut *« encourager des comportements de requalification ou de transformation des revenus, par exemple en substituant des dividendes à des salaires ou en conservant des bénéfices en vue de réaliser ultérieurement des plus-values »* ⁽³⁾.

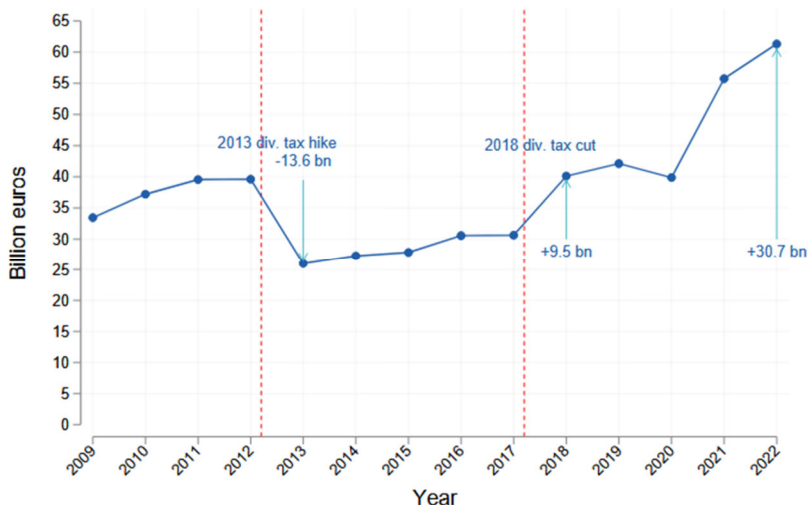
Dans les faits, **les évolutions de la distribution des dividendes apparaissent particulièrement sensibles aux réformes de la fiscalité des revenus du capital, ce qui témoigne de l'existence d'une capacité d'arbitrage effective de la part des ménages concernés**.

(1) À noter que, selon le calendrier de distribution des actions, il peut en revanche y avoir une imposition sur la plus-value d'acquisition.

(2) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 8.

(3) Audition du 29 avril 2026, compte-rendu n° 17.

DIVIDENDES PERÇUS PAR LES MÉNAGES ENTRE 2009 ET 2022



Note : la baisse constatée en 2020 s'explique par la baisse des bénéfices des sociétés lors de la crise de la Covid-19.

Source : Laurent Bach, Antoine Bozio, Arthur Guillouzo, Claire Leroy et Clément Malgouyres, *op. cit.*, septembre 2024.

• **La taxation des revenus du capital au barème de l'IR instaurée en 2013 a conduit les contribuables concernés à opérer des arbitrages défavorables à la distribution de ces revenus.** Dans un contexte où leur traitement fiscal devenait moins attractif, les ménages ont eu tendance à privilégier une **rémunération salariale minimale, combinée à une rétention des dividendes au sein des entreprises**. La DGT souligne à cet égard que « *durant la période de barémisation, on a plutôt observé une rétention des bénéfices au niveau des entreprises, dans l'attente de conditions fiscales plus favorables pour la distribution de dividendes* » ⁽¹⁾. De même, Fabrice Lengart relève que, « *du fait de cette imposition, on avait observé une chute considérable des dividendes reçus par les ménages* » ⁽²⁾.

Les dividendes perçus par les ménages sont ainsi passés de 39,6 milliards d'euros en 2012 à 26 milliards d'euros en 2013, soit une **baisse de 34 %** ⁽³⁾.

• **L'instauration du PFU en 2018, fixant un taux unique de 30 % sur les revenus du capital, a rendu le versement de ces derniers de nouveau plus attractif au regard des revenus du travail pour de nombreux contribuables.** Cette évolution s'est traduite par une reprise marquée des distributions de dividendes. Fabrice Lengart observe ainsi que « *ce ressaut de dividendes après l'instauration du PFU s'est observé entre 2018 et 2020* » ⁽⁴⁾.

(1) Audition du 31 mars 2026, compte-rendu n° 3.

(2) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 9.

(3) Insee, « Dividendes reçus par les ménages (y compris les entreprises individuelles) - Valeur aux prix courants - Série CVS », 29 mai 2026 ([lien](#)).

(4) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 9.

Les dividendes versés aux ménages sont passés **de 30,6 milliards d'euros en 2017 – après une phase de relative stagnation entre 2013 et 2017 – à 43,1 milliards d'euros en 2018 (+ 41 %) et 45,8 milliards d'euros en 2019 (+ 50 % par rapport à 2017)** ⁽¹⁾. Dans ce contexte, des flux qui avaient été différés en raison d'un environnement fiscal jugé moins favorable ont été en partie débloqués, comme le souligne la DGT : *« lors du passage au PFU, une partie des dividendes qui avaient été accumulés a été versée »* ⁽²⁾.

Ces éléments tendent à confirmer que les réformes de la fiscalité du capital exercent une influence directe sur les comportements d'arbitrage des contribuables. La DGT souligne d'ailleurs que *« ces flux traduisent clairement des effets de comportement, tant du côté des ménages que des entreprises »* ⁽³⁾.

● En dernier lieu, **l'instauration de la CDHR a, de nouveau, pu modifier les comportements d'arbitrage, en particulier pour les ménages les plus aisés dont les revenus sont fortement composés de revenus du capital compte tenu des modalités d'assujettissement et de la mécanique de cette contribution.**

En effet, alors que le rendement de la CDHR était initialement estimé par le Gouvernement à 2 milliards d'euros en 2025, dont 1,9 milliard d'euros au titre de l'acompte versé en décembre 2025, le montant effectivement constaté au titre de cet acompte ne s'élève qu'à 370 millions d'euros, soit une **diminution de 81 % par rapport aux estimations initiales**, même s'il s'agit d'un résultat provisoire.

Si elles doivent être prises avec précautions, les chiffres définitifs n'étant pas encore connus, les difficultés de rendement rencontrées par la CDHR apparaissent principalement liées à la capacité des contribuables à piloter le calendrier de perception de leurs revenus de capitaux mobiliers. À cet égard, la DGFIP a *« effectivement constaté des distributions importantes de dividendes au dernier trimestre 2024, soit une hausse de 138 % en décembre 2024 par rapport à décembre 2023 »* ⁽⁴⁾. Dans le détail, l'administration fiscale indique que *« la fin de l'année 2024 a été marquée par une forte progression des revenus de capitaux mobiliers. Alors que la hausse était de 6,8 % en 2022 et de 9,7 % en 2023, on constate une progression de 32 % des revenus de capitaux mobiliers, donc des cessions, en 2024. L'augmentation de l'impôt hors barème, donc du prélèvement forfaitaire, est de 35,8 % sur cette même année »* ⁽⁵⁾.

Dans ce contexte, **les dividendes versés aux ménages ont connu une hausse significative entre 2023 et 2024**, traduisant un phénomène de concentration des distributions sur cette période. Ils sont ainsi passés de 61 milliards d'euros en 2023 à 74,9 milliards d'euros en 2024, soit une augmentation de 23 %. À l'inverse, entre 2024 – année sans CDHR – et 2025, année d'entrée en vigueur

(1) Insee, op. cit., 29 mai 2026.

(2) Audition du 31 mars 2026, compte-rendu n° 3.

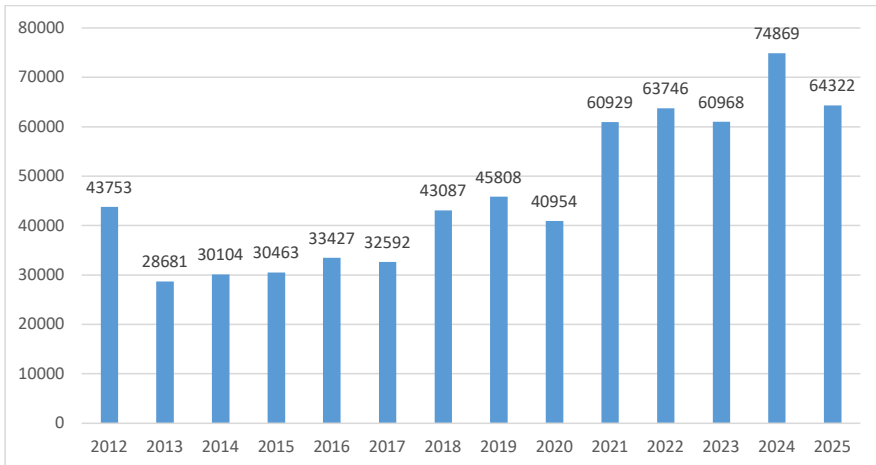
(3) Ibid.

(4) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 8.

(5) Ibid.

de la contribution, les distributions de dividendes ont fortement reculé, dans un mouvement similaire à celui observé lors des périodes de renforcement de la fiscalité du capital. Leur montant s'établit ainsi à 64,3 milliards d'euros en 2025, soit une baisse de 14 % ⁽¹⁾. De fait, dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, la DLF reconnaît que **la capacité d'arbitrage des contribuables les plus aisés, assujettis à la CDHR, leur a permis de « vider l'assiette taxable en 2025 »**.

DIVIDENDES PERÇUS PAR LES MÉNAGES ENTRE 2012 ET 2025



Source : à partir de l'INSEE, « Dividendes reçus par les ménages (y compris les entreprises individuelles) - Valeur aux prix courants - Série CVS », 29 mai 2026 ([lien](#)).

Ce pilotage des revenus du capital au cours de l'année de création de la CDHR a notamment été facilité par le décalage de son entrée en vigueur. Alors qu'elle devait initialement s'appliquer aux revenus de l'année 2024, l'adoption tardive de la LFI pour 2025 a rendu impossible la mise en œuvre de cette « *petite rétroactivité* » ⁽²⁾, excluant *de facto* l'application de la CDHR aux revenus de 2024. Dans ces conditions, les contribuables concernés ont pu procéder à des distributions de dividendes en 2024 sans être exposés à la CDHR, tout en anticipant son entrée en vigueur pour les revenus de 2025. Autrement dit, ils ont été en mesure **d'accroître les distributions de revenus du capital en 2024 en prévision d'une moindre distribution en 2025, année d'application du dispositif.** Comme le relève l'IPP, cette situation « *suggère que certains revenus faiblement imposés ont*

(1) Insee, op. cit., 29 mai 2026.

(2) Le fait générateur de l'imposition sur les revenus étant fixé au 31 décembre de l'année N, le législateur peut adopter des dispositions applicables à l'ensemble des opérations réalisées au cours de cette même année : il s'agit de la « petite rétroactivité ». En revanche, lorsque la loi de finances n'est pas adoptée avant cette date, les mesures qu'elle comporte peuvent relever de la « grande rétroactivité », soumise à un contrôle plus strict du Conseil constitutionnel. Une loi de finances pour l'année N+1 ne peut ainsi s'appliquer à des opérations réalisées en année N, sauf lorsqu'elle présente, sous certaines conditions, un caractère favorable aux contribuables.

pu être anticipés et réalisés en 2024 plutôt qu'en 2025 afin d'éviter la CDHR »⁽¹⁾. Éric Lombard souligne également cette logique en indiquant que : « le décalage dans le temps [...] a beaucoup compliqué le fonctionnement de la CDHR, obligeant, compte tenu de la non-rétroactivité, les contribuables à faire des exercices »⁽²⁾.

De fait, la CDHR « *est assez peu contributive* » selon Benjamin Durand, *managing partner* d'un *family office*, « *parce que les clients demandent conseil et respectent les seuils de distribution autorisés année après année. L'étalement est d'ailleurs prévu par la loi. Quand je parlais de planification de train de vie, c'est l'une des mesures que nous pouvons proposer. Nos clients sont vigilants et, s'ils n'ont pas de raison de contribuer, ne contribuent pas* »⁽³⁾.

Le rapporteur relève que ces éléments illustrent la **forte capacité d'arbitrage des ménages les plus aisés dans la structuration de leurs revenus**, ceux-ci pouvant combiner une base de revenus du travail et une **optimisation des revenus du capital afin de tenir compte des seuils d'imposition applicables**. S'agissant spécifiquement de la CDHR, l'IPP souligne que son rendement inférieur aux prévisions pourrait s'expliquer par des comportements d'anticipation et d'arbitrage, consistant soit à conserver les bénéfices au sein des sociétés contrôlées, soit à **privilégier des revenus salariaux soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu**⁽⁴⁾.

Ces possibilités d'arbitrage ne sont toutefois pas également réparties **entre les contribuables**. Alors que les détenteurs de capital peuvent, dans certaines situations, moduler la composition et le calendrier de leurs revenus, les contribuables percevant principalement des revenus salariaux disposent de marges de manœuvre beaucoup plus limitées. Cette asymétrie contribue à **conférer aux revenus du capital un avantage fiscal qui ne résulte pas seulement des taux d'imposition applicables, mais également des possibilités d'adaptation dont disposent les contribuables**.

3. Des dépenses fiscales ne modifiant qu'à la marge l'imposition des ménages les plus aisés

Les réformes ayant conduit à plafonner progressivement la plupart des **crédits et réductions d'impôt sur le revenu (RICI)** limitent désormais le rôle joué par ces dispositifs dans l'imposition des ménages les plus aisés

a. L'effet limité de la plupart des crédits et réductions d'impôts sur l'imposition des ménages les plus aisés

● Les RICI sont généralement soumis à un double mécanisme de plafonnement.

(1) IPP, Effets budgétaires et redistributifs des mesures socio-fiscales, juin 2026, p. 42.

(2) Audition du 19 mai 2026, compte-rendu n° 29.

(3) Audition du 16 juin 2026, compte-rendu n° 35.

(4) IPP, op. cit., juin 2026.

D'une part, **ils font l'objet de plafonds propres à chaque dispositif**. Le législateur a ainsi généralement prévu que l'imputation d'un avantage fiscal spécifique ne puisse conduire à réduire de manière excessive l'imposition d'un contribuable. A titre d'exemple, le crédit d'impôt lié à l'emploi d'un salarié à domicile (CISAP) ne peut procurer un avantage fiscal supérieur à 6 000 euros par an ⁽¹⁾. De même, la réduction d'impôt accordée au titre des dépenses afférentes à la dépendance est plafonnée à 2 500 euros par personne hébergée ⁽²⁾, tandis que le crédit d'impôt pour frais de garde des jeunes enfants ne peut excéder 1 750 euros par enfant à charge ⁽³⁾.

D'autre part, **ces avantages fiscaux sont soumis au plafonnement global des dépenses fiscales**. Ainsi, l'article 200-0 A du CGI prévoit que le montant total des avantages fiscaux imputables sur l'impôt sur le revenu **ne peut procurer une réduction d'impôt supérieure à 10 000 euros par foyer fiscal**. Dès lors, un foyer recourant, jusqu'à leurs plafonds respectifs, au CISAP, à la réduction d'impôt au titre des dépenses afférentes à la dépendance et au crédit d'impôt pour frais de garde des jeunes enfants ne pourrait bénéficier que d'un avantage fiscal maximal de 10 000 euros, contre 10 250 euros si ces dispositifs étaient considérés isolément. Ce plafond global peut toutefois être **porté à 18 000 euros lorsque le contribuable bénéficie de certains dispositifs spécifiques, notamment des crédits et réductions d'impôt accordés au titre d'investissements réalisés outre-mer** ⁽⁴⁾.

Le rapporteur constate dès lors que **les RICI n'exercent qu'une influence marginale sur le taux global d'imposition des ménages les plus aisés**. Cette faible incidence résulte de l'écart entre des niveaux de revenus particulièrement élevés et des mécanismes de réduction d'impôt dont les effets demeurent limités en valeur absolue. **Même lorsqu'ils sont mobilisés jusqu'à leurs plafonds, ces dispositifs ne permettent de réduire que marginalement une imposition initialement très importante**.

À titre d'illustration, un contribuable célibataire percevant 500 000 euros de revenus salariaux doit s'acquitter d'un IR d'environ 202 037 euros, hors prélèvements sociaux ⁽⁵⁾. Même en bénéficiant du plafond majoré de 18 000 euros applicable à certains RICI, son IR demeure de 184 037 euros, soit une **diminution de seulement 8,9 % de l'impôt initial**.

(1) Cette limite est portée à 7 500 euros au titre de la première année d'imposition et à 10 000 euros pour les contribuables invalides qui, se trouvant dans l'impossibilité d'exercer une activité professionnelle, sont contraints de recourir à l'assistance d'une tierce personne pour accomplir les actes ordinaires de la vie. Ce plafond de 10 000 euros s'applique également aux contribuables ayant à leur charge un enfant ouvrant droit au complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé. En outre, il peut être majoré de 750 euros par enfant à charge ainsi que pour chacun des membres du foyer fiscal âgé de plus de 65 ans (3 de l'article 199 sexdecies du CGI).

(2) Article 199 quindecies du CGI.

(3) Article 200 quater B du CGI.

(4) Il s'agit des crédits et réductions d'impôt au titre d'investissements outre-mer, au titre de souscriptions au capital de Sofica, d'investissements « Denormandie ancien » outre-mer et « Pinel » outre-mer.

(5) Simulateur de calcul de l'impôt 2026 sur les revenus 2025 ([lien](#)).

Lors de son contrôle effectué à Bercy, le rapporteur a constaté que **les 50 plus hauts patrimoines immobiliers, au sens de l'IFI, n'utilisaient que très faiblement les RIC** :

– le montant de réduction d'impôt est d'en moyenne 2 187 euros – hors dons aux œuvres ;

– le montant des crédits d'impôts est d'en moyenne 5 668 euros – hors crédits d'impôts sur les revenus de capitaux mobiliers.

L'effet des RIC sur les ménages les plus aisés apparaît donc limité. Ce constat est partagé par la DLF, qui souligne qu'« à [son] sens, **les niches fiscales – réductions d'impôts et crédits d'impôts – ne sont pas réellement en cause. Elles sont très souvent plafonnées individuellement et presque toujours plafonnées au titre du plafond global des niches** » ⁽¹⁾. De fait, les avocats fiscalistes n'interviennent que très peu au titre de l'utilisation de RIC pour leurs clients les plus aisés. L'IACF, dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, souligne ainsi que « **les régimes incitatifs dits de défiscalisation ou de réduction d'impôts [...] n'ont pas vraiment d'impact pour les clients les plus fortunés compte tenu des plafonds légaux** ».

Par ailleurs, **pour les contribuables les plus aisés, la CDHR contribue à limiter l'effet des dépenses fiscales**. En effet, la plupart des réductions et crédits d'impôt – à l'exception d'une liste limitative fixée par la loi ⁽²⁾ – sont réintégrés dans son assiette de calcul afin de garantir un niveau minimal d'imposition de 20 %. Dès lors, lorsque ces avantages fiscaux ont pour effet d'abaisser l'imposition en deçà de ce seuil, la CDHR se substitue partiellement aux impositions dont le montant a été réduit, limitant de ce fait l'ampleur de l'avantage effectivement retiré de ces dispositifs.

• Les RIC sont néanmoins susceptibles d'expliquer une partie du phénomène des contribuables assujettis à l'IFI tout en s'acquittant d'un impôt sur le revenu nul. En effet, **8 768 foyers, soit 66 % des 13 324 contribuables dans cette situation, mobilisent des crédits et réductions d'impôt conduisant à annuler intégralement leur imposition à l'IR**.

Toutefois, les revenus de cette population demeurent relativement modestes. Selon les documents transmis par le ministre de l'Action et des Comptes publics, ces 8 768 foyers présentent ainsi un RFR médian de 52 518 euros et un impôt médian avant application des réductions et crédits d'impôt de 2 604 euros. De surcroît, seuls 25 % d'entre eux acquittent, avant prise en compte des dépenses fiscales, un impôt supérieur à 5 555 euros. **Le montant moyen des crédits et**

(1) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 10.

(2) Il s'agit, par exemple, de la réduction d'impôt « Girardin industriel », du prêt à taux zéro (PTZ) pour l'acquisition d'une résidence principale ou, depuis la LFI pour 2026, de la réduction d'impôt au titre des dons faits par les particuliers au profit d'organismes d'intérêt général.

réductions d'impôt mobilisés par l'ensemble des 13 324 foyers ne s'acquittant d'aucun IR s'élève ainsi à 3 985 euros, soit environ 13 % de leur RFR par part.

Ces éléments tendent à montrer que **l'absence d'imposition de ces contribuables ne résulte pas principalement d'un usage intensif des dispositifs de réduction d'impôt**. Comme le souligne la DGFIP, *« le montant d'imputation de réduction d'impôt ou de crédit d'impôt qu'ils pratiquent est relativement faible : il n'est même pas au plafond. En fait, ces populations nous déclarent des revenus faibles. Ce n'est pas à coups de niches fiscales, de réductions ou de crédits d'impôt tels qu'ils sont habituellement repérés, ou grâce à des dispositifs fiscaux dérogatoires qu'ils entrent dans les 13 000. Cela tient à autre chose »* ⁽¹⁾. Dès lors, les explications doivent plutôt être recherchées dans les stratégies de **rétenion des revenus au sein de holdings précédemment décrites**, ainsi que dans l'éventuelle mise en œuvre de **mécanismes frauduleux particulièrement complexes** ⁽²⁾.

b. Des dispositifs fiscaux susceptibles de réduire significativement l'imposition des ménages les plus aisés

Dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, la Chambre nationale des conseillers en gestion de patrimoine (CNCGP) indique que, pour ses clients disposant de revenus très élevés, les principaux dispositifs mobilisés sont le « *Girardin industriel* », la « *loi Malraux* » et le « *déficit foncier* ». Ces trois dispositifs, auxquels s'ajoute la location meublée, ont également retenu l'attention du rapporteur en raison de leur **forte concentration parmi les ménages les plus aisés et de leur capacité à réduire l'impôt sur le revenu de manière significative, pouvant aller jusqu'à plusieurs centaines de milliers d'euros**.

Ces éléments peuvent, par ailleurs, contribuer à expliquer la situation de certains contribuables assujettis à l'IFI ne s'acquittant d'aucun impôt sur le revenu. Comme le souligne la DGFIP : *« les déficits fonciers, les placements outre-mer et, de manière générale, les réductions et crédits d'impôt déplaçonnés peuvent donner lieu, dans certains cas, à des montants de défiscalisation très élevés »* ⁽³⁾.

i. La réduction d'impôt dite « Girardin industriel »

● L'article 199 *undecies* B du CGI prévoit une réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements productifs réalisés par les contribuables dans les départements et collectivités d'outre-mer, dans le cadre d'une entreprise exerçant une activité agricole, industrielle, commerciale ou artisanale. Le taux de cette réduction varie selon le territoire et le secteur d'activité concernés : il est compris entre 38,25 % et 53,55 % pour les investissements réalisés directement par

(1) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 8.

(2) Voir la partie II.D du présent rapport.

(3) Audition du 1^{er} avril 2026, compte-rendu n° 5.

l'entreprise utilisatrice, et entre 44,12 % et 63,42 % pour ceux mis en œuvre via un schéma locatif ⁽¹⁾.

Les données transmises par la DLF permettent de constater que **les bénéficiaires du dispositif appartiennent, pour l'écrasante majorité, aux ménages les plus aisés**. Ainsi, 737 millions d'euros de réductions d'impôt au titre du « *Girardin industriel* » bénéficient au dernier décile de RFR, sur un coût total de 775 millions d'euros, soit une concentration de 95 % au sein de ces ménages. Surtout, **la moitié du coût total du dispositif bénéficie aux 1 % des ménages les plus aisés, soit 384 millions d'euros**.

Par ailleurs, **le coût moyen par bénéficiaire augmente avec le niveau de revenu, jusqu'à atteindre 29 126 euros pour les 0,1 % des ménages les plus aisés** ⁽²⁾. Cette progression s'explique à la fois par des capacités d'investissement plus importantes et par des montants d'impôt plus élevés pouvant être imputés, permettant une utilisation plus significative du dispositif.

DISTRIBUTION DU BÉNÉFICE DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT « GIRARDIN INDUSTRIEL » PAR RFR (REVENUS 2023)

Distribution de RFR	Ensemble des foyers	Dernier décile (top 10 %)	Dernier centile (top 1 %)	Dernier millile (top 0,1 %)
Nombre de foyers bénéficiaires	55 898	46 419	14 962	1 751
Coût total (en millions d'euros)	775	737	384	51
Coût moyen par bénéficiaire (en euros)	13 864	15 877	25 665	29 126

Source : à partir des documents transmis par la DLF au rapporteur.

● Toutefois, le rapporteur souligne que, si les bénéficiaires budgétaires de ce dispositif sont majoritairement les ménages les plus aisés, ses effets sur leur imposition demeurent relativement limités en raison d'un double mécanisme de plafonnement :

– d'une part, l'article 199 *undecies* D du CGI prévoit que le montant total des réductions d'impôt au titre des investissements réalisés outre-mer ⁽³⁾ dont peut bénéficier un contribuable au titre d'une même année d'imposition **ne peut excéder 40 000 euros** ;

(1) Cette modalité est la plus répandue. Elle consiste, pour les contribuables, à recourir à une société intermédiaire spécialisée dans le « Girardin industriel » qui met l'investissement productif à la disposition d'une entreprise exploitante dans le cadre d'un contrat de location.

(2) Ce montant, supérieur au plafonnement global des niches fiscales prévu à l'article 200-0 A du CGI, peut s'expliquer par le mécanisme de report de la réduction d'impôt lorsque son montant excède l'impôt effectivement dû.

(3) Outre la réduction d'impôt « Girardin industriel », il s'agit des réductions d'impôt « Denormandie ancien » outre-mer (article 199 *undecies* A du CGI) et « Pinel » outre-mer (article 199 *undecies* C du CGI).

— d'autre part, l'article 200-0 A du CGI soumet la réduction d'impôt « *Girardin industriel* » au plafonnement global des niches fiscales, dans la limite d'un **plafond majoré de 18 000 euros par an**.

Le recours important à cette réduction d'impôt parmi les ménages les plus aisés s'explique davantage par ses modalités concrètes de fonctionnement. En pratique, le contribuable souhaitant en bénéficier doit accepter une immobilisation de son capital sur une année : l'investissement est réalisé à fonds perdus en année N, la réduction d'impôt n'étant perçue qu'en année N+1. Par ailleurs, ces opérations supposent généralement des montants d'entrée élevés, de plusieurs milliers d'euros.

Ainsi, malgré sa forte concentration au sommet de la distribution des revenus, **le rapporteur souligne que la réduction d'impôt « *Girardin industriel* » ne constitue pas, en pratique, un levier particulièrement puissant de réduction de l'imposition pour les ménages très aisés.**

ii. La réduction d'impôt « Malraux »

● L'article 199 *tervicies* du CGI prévoit une réduction d'impôt au titre des dépenses engagées pour la **restauration complète d'immeubles présentant un intérêt historique ou architectural, destinés à la location**, sous condition de localisation du bien.

Le taux de la réduction d'impôt est compris entre 22 % et 30 % des dépenses de rénovation engagées. Les dépenses éligibles sont plafonnées à 400 000 euros sur une période de quatre années consécutives, soit 100 000 euros par an. À titre théorique, le dispositif « *Malraux* » peut ainsi **permettre de réduire l'impôt jusqu'à 120 000 euros sur quatre ans, soit 30 000 euros par an**.

À l'instar du dispositif « *Girardin industriel* », ce mécanisme **bénéficie très majoritairement aux ménages situés en haut de la distribution des revenus**. Ainsi, 95 % de son coût budgétaire est concentré sur le dernier décile de RFR. De même, **20 millions d'euros sur 37 millions d'euros sont captés par le 1 % des ménages les plus aisés**, soit 54 % du coût total du dispositif. En outre, le montant moyen de réduction d'impôt par bénéficiaire augmente avec le niveau de revenu, **les 104 contribuables appartenant au top 0,1 % atteignant en moyenne le plafond maximal de réduction imputable**.

**DISTRIBUTION DU BÉNÉFICE DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT « MALRAUX » PAR RFR
(REVENUS 2023)**

Distribution de RFR	Ensemble des foyers	Dernier décile (top 10 %)	Dernier centile (top 1 %)	Dernier millile (top 0,1 %)
Nombre de foyers bénéficiaires	5 119	2 791	1 014	104
Coût total (en millions d'euros)	37	35	20	3
Coût moyen par bénéficiaire (en euros)	7 227	12 540	19 724	28 846

Source : à partir des documents transmis par la DLF au rapporteur.

La réduction d'impôt « *Malraux* » constitue ainsi un **levier non négligeable de diminution de l'imposition des ménages très aisés**. Son montant, bien que plafonné, demeure plus élevé que celui de la plupart des autres réductions et crédits d'impôt et, surtout, il n'est **pas soumis au plafonnement global des niches fiscales** prévu à l'article 200-0 A du CGI. Un contribuable aisé peut ainsi, en théorie, bénéficier d'un **avantage fiscal total pouvant atteindre 48 000 euros** : 18 000 euros au titre des dispositifs de droit commun soumis au plafonnement global, et jusqu'à 30 000 euros via le dispositif « *Malraux* ».

• Toutefois, son usage demeure relativement limité parmi les ménages les plus aisés en raison des conditions strictes de mobilisation : conditions de localisation du bien, obligation de restauration complète, engagement de location, etc. Ainsi, **seuls 55 % des bénéficiaires appartiennent au dernier décile de revenus, pour un total de 5 119 ménages concernés**, dont 1 014 – soit environ un quart – relèvent du top 1 % de la distribution des revenus.

Il n'en demeure pas moins que ce dispositif est perçu, parmi les personnes auditionnées, comme un **outil de structuration patrimoniale attractif pour les plus aisés, ceux-ci pouvant acquérir un « trophy asset »⁽¹⁾ tout en bénéficiant d'un avantage fiscal significatif** permettant de financer une partie des travaux de restauration.

iii. Le déficit foncier en location nue

• **Le déficit foncier constitue un mécanisme applicable aux revenus tirés de la location nue**. En dehors du régime « *micro-foncier* »⁽²⁾, le régime réel foncier, obligatoire lorsque les revenus fonciers excèdent 15 000 euros, **permet de déduire, avant liquidation de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux, l'ensemble des charges afférentes à la détention et à l'exploitation du bien**. Peuvent notamment être déduits les intérêts des emprunts contractés pour l'acquisition du logement, les primes d'assurance liées à la qualité de propriétaire, la taxe foncière ainsi que les charges non récupérables auprès du locataire. En

(1) Un « trophy asset » est un bien immobilier d'exception dont la valeur de transaction est décorrélée du prix du marché. Il peut s'agir, par exemple, d'un château, d'un immeuble classé ou d'un vignoble.

(2) Ce régime ouvre droit à un abattement forfaitaire de 30 % sur les loyers (article 32 du CGI).

revanche, l'amortissement du bien immobilier ne peut être déduit des revenus fonciers (article 31 du CGI).

Dans le cadre de ce régime, **lorsque le montant des charges déductibles excède celui des revenus fonciers perçus, le contribuable se trouve en situation de déficit foncier**. Celui-ci peut alors être :

– reporté sur les revenus fonciers des dix années suivantes ;

– imputé **sur le revenu global, hors fraction correspondant aux intérêts d'emprunt, dans la limite annuelle de 10 700 euros** ⁽¹⁾. Cette limite est toutefois portée à 21 400 euros lorsque le déficit résulte de travaux de rénovation énergétique éligibles.

Dès lors, le déficit foncier peut réduire directement l'assiette imposable du contribuable jusqu'à 21 400 euros par an, en plus de l'effacement des revenus fonciers et **en dehors du mécanisme de plafonnement global des avantages fiscaux**. Combiné aux autres dispositifs dérogatoires, il peut ainsi accroître sensiblement les possibilités de réduction de l'impôt sur le revenu.

• **Le rapporteur souligne toutefois que l'avantage fiscal procuré par le déficit foncier trouve sa contrepartie dans l'existence même d'un déficit économique**. Autrement dit, le contribuable ne s'enrichit pas du fait du mécanisme : la réduction d'impôt résulte généralement d'une rentabilité locative insuffisante ou de la réalisation de dépenses importantes, notamment de travaux. De fait, **seuls 14 % des contribuables imposés selon le régime réel foncier déclarent un déficit foncier en 2021** ⁽²⁾.

Néanmoins, le recours au déficit foncier peut constituer un élément d'explication de la situation de certains foyers assujettis à l'IFI ne s'acquittant d'aucun impôt sur le revenu. Selon la DGFIP, **« sur les 13 324 foyers, 7 693 déclarent des charges ou des déficits imputables d'au moins 2 000 euros »** ⁽³⁾, soit 58 % de la population considérée.

Le rapporteur relève toutefois que, **si ces mécanismes conduisent à une diminution substantielle du revenu fiscal de référence, celui-ci demeure déjà relativement faible avant imputation**. De surcroît, **les 7 693 foyers concernés ne recourent pas nécessairement au seul déficit foncier**. La DGFIP agrège en effet dans cette catégorie l'ensemble des dispositifs d'imputation de charges déductibles, parmi lesquels figurent notamment les pensions alimentaires ou les cotisations versées au titre de l'épargne retraite.

(1) La part du déficit excédant ce plafond ainsi que celle résultant des intérêts d'emprunt ne sont imputables que sur les revenus fonciers des dix années suivantes.

(2) Annaïg Le Meur, Propositions de réforme de la fiscalité locative, mai 2024, p. 42 ([lien](#)).

(3) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 8.

iv. L'amortissement en location meublée

• **Plutôt que le déficit foncier, les personnes auditionnées par la commission ont davantage attiré l'attention du rapporteur sur les mécanismes de location meublée, à savoir la location meublée non professionnelle (LMNP) et la location meublée professionnelle (LMP).**

Ces régimes, accessibles dans le cadre du régime réel d'imposition des bénéfices industriels et commerciaux (BIC), sont obligatoires à partir de 77 700 euros de revenus issus de la location meublée ⁽¹⁾ et demeurent accessibles sur option en deçà de ce seuil ⁽²⁾ (article 35 du CGI).

Le régime réel BIC se révèle particulièrement avantageux pour les contribuables, dans la mesure où **il permet, outre la déduction de charges comparables à celles admises en matière de revenus fonciers, d'imputer sur le résultat imposable des amortissements**. Cette spécificité découle de la qualification de la location meublée comme activité de nature industrielle et commerciale, comme le souligne Philippe Gosset : *« la location meublée, bien qu'étant une activité civile, est traitée sur le plan fiscal comme une activité commerciale, ce qui permet d'amortir le bien immobilier. Ces charges d'amortissement viennent en déduction des recettes locatives et peuvent conduire à des résultats fiscaux nuls ou limités, surtout au début de l'investissement »* ⁽³⁾.

Ce dispositif permet ainsi, en pratique, d'amortir jusqu'à environ 80 % du prix d'acquisition du bien, frais de notaire et d'agence inclus, ainsi que la totalité du coût de l'ameublement et des travaux réalisés en vue de la mise en location. **Le contribuable peut choisir le rythme d'amortissement, qui est souvent plus élevé que 2 % par an**. Les montants amortis sont ensuite imputés sur les revenus locatifs du contribuable. Combiné aux autres charges déductibles, **ce mécanisme conduit fréquemment à constater un résultat fiscal nul, voire déficitaire, ayant pour effet d'exonérer le contribuable d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux au titre de ses revenus locatifs**. Comme le souligne la DLF, *« dans plus de deux tiers des cas, les loueurs de meublés effaçaient complètement, par cet amortissement, les revenus tirés de leur activité locative »* ⁽⁴⁾. En effet, **environ 68 % des loueurs en LMNP ou LMP déclarent un déficit** ⁽⁵⁾.

Autre avantage de ces régimes, le déficit locatif ainsi constaté comptablement peut être :

(1) Cette limite est abaissée à 15 000 euros de revenus en cas de location de meublés de tourisme non classés.

(2) En deçà du régime réel BIC, le contribuable peut opter pour le régime dit du « micro-BIC », qui prévoit l'application d'abattements forfaitaires sur les revenus locatifs, dont le taux varie selon la nature du bien mis en location. Ainsi, pour la location de longue durée, l'abattement est fixé à 50 %, tandis qu'il est réduit à 30 % pour la location de meublés de tourisme non classés.

(3) Audition du 28 avril 2026, compte-rendu n° 16.

(4) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 10.

(5) Annaïg Le Meur, op. cit., mai 2024, p. 42.

– reporté sur les autres revenus relevant de la catégorie des BIC au cours des dix exercices suivants en LMP ;

– **imputé sur le revenu global imposable du foyer fiscal en LMNP, sans aucun plafonnement de montant.**

Au regard de ces éléments, la DLF a montré qu’« *avec 10 millions d’euros de patrimoine immobilier et un rythme d’amortissement audacieux, il est ainsi possible d’effacer jusqu’à 400 000 euros de revenu fiscal annuel* »⁽¹⁾. Dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, elle illustre ce mécanisme par l’exemple d’un contribuable soumis au taux marginal d’impôt sur le revenu de 45 % et disposant d’un patrimoine immobilier locatif de 10 millions d’euros. Celui-ci perçoit 600 000 euros de revenus locatifs annuels et supporte 200 000 euros de charges réelles par an.

Dans l’hypothèse d’une location nue relevant du régime réel foncier, le bénéfice imposable de 400 000 euros serait soumis à l’impôt, conduisant à une imposition totale de 248 800 euros, prélèvements sociaux inclus. En revanche, en optant pour le régime de la LMNP, le contribuable peut, en sus des charges, pratiquer un amortissement annuel de 400 000 euros⁽²⁾. **Il se trouve alors en situation de déficit locatif, neutralisant *de facto* l’intégralité de l’imposition due, soit 248 800 euros.**

• De ce point de vue, le régime de la location meublée se révèle « *particulièrement avantageux* », comme le relève l’Institut des avocats-conseils fiscaux (IACF)⁽³⁾. **Le nombre de foyers déficitaires est supérieur de près de 47 % au nombre de foyers imposables en LMNP au titre des revenus 2023.** Le dispositif représente un **coût budgétaire de 353 millions d’euros, auquel il faut ajouter environ 3,1 milliards d’euros de déficits locatifs constatés au cours des années antérieures et restant encore à imputer par les contribuables.** En moyenne, ce mécanisme permet **un gain d’imposition annuel de 32 363 euros par contribuable**, soit un montant nettement supérieur à l’impôt moyen acquitté par les contribuables déclarant des bénéfices (24 661 euros).

Il est en outre **fortement concentré parmi les ménages disposant de hauts revenus.** La moitié des bénéficiaires déclarant un déficit locatif appartient au dernier décile de RFR, et 10 % au dernier centile. Surtout, le coût moyen du dispositif par bénéficiaire augmente au fur et à mesure de la progression dans la distribution des revenus, **jusqu’à permettre un gain d’imposition de 103 978 euros en moyenne pour les 0,1 % des ménages les plus aisés.**

(1) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 10.

(2) 80 % de 10 millions d’euros, soit 8 millions d’euros, amortis sur un rythme de 20 ans.

(3) Réponse écrite au questionnaire du rapporteur.

DISTRIBUTION DU NOMBRE DE FOYERS IMPOSABLES ET DÉFICITAIRES EN LMNP PAR RFR (REVENUS 2023)

Catégorie de foyers	Distribution de RFR	Ensemble des foyers	Dernier décile (top 10 %)	Dernier centile (top 1 %)	Dernier millile (top 0,1 %)
Foyers imposables	Nombre de foyers déclarant	118 534	61 290	10 969	1 158
	Masse budgétaire (en millions d'euros)	464	287	76	12
	Imposition moyenne par bénéficiaire (en euros)	24 611	46 827	69 286	100 363
Foyers déficitaires	Nombre de foyers déclarant	252 445	125 738	24 390	2 789
	Coût total (en millions d'euros)	817	450	136	29
	Coût moyen par bénéficiaire (en euros)	32 363	35 789	55 761	103 978

Source : à partir des documents transmis par la DLF au rapporteur.

Cet avantage fiscal est d'autant plus marqué que, selon la DLF, la **« déduction ne correspond ni à une dépense décaissée, ni à une dévalorisation réelle du bien »** ⁽¹⁾. En effet, si le mobilier peut effectivement se déprécier au fil du temps, le bâti, en revanche, n'est pas soumis aux mêmes logiques d'obsolescence et peut même, dans de nombreux cas, se valoriser avec le temps, comme l'illustre la hausse tendancielle des prix de l'immobilier depuis les années 2000 dans certaines communes.

Dans deux rapports publiés en 2024, le CPO proposait ainsi de supprimer la possibilité d'amortir le bien immobilier dans le cadre du régime de la location meublée. Il estimait en effet que *« d'un point de vue économique, la perte de valeur du bien immobilier (gros œuvre, agencement, façade, équipements de l'immeuble) ne se distingue pas de la location nue, où elle n'est pas admise »* ⁽²⁾. Une telle réforme représenterait, selon le CPO, un gain budgétaire d'environ 650 millions d'euros à terme.

Le rapporteur considère toutefois qu'une telle réforme risquerait d'accentuer la crise du logement. Il propose donc de privilégier une limitation du taux d'amortissement des biens loués, afin d'éviter des rythmes d'amortissement excessifs susceptibles de relever d'une logique de suroptimisation fiscale.

Recommandation n° 8 : Fixer des taux d'amortissement plafonds pour la location meublée en régime réel BIC selon la nature du bien et ses composantes.

(1) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 10.

(2) CPO, op. cit., octobre 2024, p. 77 ; CPO, Vers un rapprochement des régimes fiscaux de la location meublée et de la location nue, octobre 2024.

● L'utilisation de ce régime peut également constituer *« l'un des facteurs expliquant la modicité, parfois suspecte, du revenu fiscal de certains grands propriétaires fonciers, parmi les 13 000 foyers identifiés par la DGFIP »*, selon la DLF ⁽¹⁾. Si seuls 30 foyers assujettis à l'IFI et ne s'acquittant d'aucun IR ont imputé des déficits liés à la LMNP, pour un montant moyen de 5 000 euros ⁽²⁾, la faiblesse de ces données ne permet toutefois pas d'écarter ce mécanisme parmi les facteurs explicatifs. En effet, comme le souligne la DLF, *« cette activité [étant] souvent opérée au travers d'une SCI, le phénomène est difficile à quantifier, car il n'apparaît pas dans la déclaration de revenus »* ⁽³⁾.

● Le rapporteur souligne toutefois que si la LMNP et la LMP permettent toutes deux d'amortir comptablement le bien et de générer un déficit locatif conduisant à neutraliser l'imposition sur cette catégorie de revenus, seule la LMNP permet, en outre, de réduire le revenu global du foyer fiscal. Or, **l'accès à ce régime est encadré par des seuils spécifiques, au-delà desquels le contribuable bascule dans le régime de la LMP, moins favorable de ce point de vue**. Le passage dans ce régime intervient notamment lorsque les recettes locatives excèdent 23 000 euros par an ou représentent la principale source de revenus du foyer fiscal.

Ainsi, pour Philippe Gosset, avocat fiscaliste, *« c'est un dispositif qui concerne plutôt les classes moyennes supérieures que les grandes fortunes »* ⁽⁴⁾. Les très hauts patrimoines recourent ainsi relativement peu à ce dispositif, comme le montrent les données transmises par la DLF : **sur 252 445 foyers utilisant la LMNP et déclarant un déficit, seuls 607 appartiennent aux 10 % des ménages les plus dotés en patrimoine, dont 47 aux 1 % les plus fortunés**. L'IACF souligne également, dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, qu'*« un investisseur disposant de plusieurs dizaines de millions d'euros n'oriente que rarement une part significative de son patrimoine vers le LMNP, qui reste un dispositif de portée modeste à l'échelle d'un patrimoine élevé »*.

B. UNE TAXATION RÉGRESSIVE DE LA DÉTENTION DES PLUS HAUTS PATRIMOINES

L'analyse de la fiscalité assise sur la détention du patrimoine – l'impôt sur la fortune immobilière et les taxes foncières – conduit à dresser le même constat d'une régressivité pour les contribuables disposant des plus hauts patrimoines.

Ce phénomène s'explique, d'une part, par l'assiette de ces impôts qui ne porte que sur la détention du patrimoine immobilier. Les biens professionnels et financiers, qui occupent une place prépondérante au sein des très hauts patrimoines, ne sont pas taxés à l'IFI. D'autre part, les règles de ces impositions peuvent conduire

(1) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 10.

(2) Note de la DGFIP transmise au rapporteur par le ministre de l'Action et des Comptes publics.

(3) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 10.

(4) Audition du 28 avril 2026, compte-rendu n° 16.

les contribuables à gérer leur patrimoine de manière à atténuer leur imposition : à titre d'exemple, les règles de plafonnement de l'impôt sur la fortune immobilière en fonction du revenu peuvent amener les plus hauts patrimoines à moduler leurs revenus pour en bénéficier.

1. Une assiette taxable concentrée sur les seuls biens immobiliers

La fiscalité du patrimoine au sens large représentait en France environ 119 milliards d'euros en 2025, soit « *un peu moins de 4 % du PIB et environ un dixième de l'ensemble des prélèvements obligatoires* » ⁽¹⁾ selon Stéphane Sorbe, chef du service des finances publiques et des politiques sociales, à la direction générale du Trésor. Les taxes foncières et l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) représentent environ un quart de ces recettes. La création de l'IFI, remplaçant l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en 2018, a conduit à ce que seule la détention des actifs immobiliers soit désormais taxée. S'il s'en est suivi une perte de rendement liée à l'exclusion des biens financiers de ce nouvel impôt et une accentuation de la régressivité de notre système fiscal pour les très hauts patrimoines, le rapporteur souligne que l'ISF ne permettait déjà pas de résoudre ce phénomène du fait de l'exonération de certains biens, en particulier professionnels, dès ses premières années d'application et du mécanisme de plafonnement.

a. L'exclusion du patrimoine professionnel de l'assiette taxable des différentes impositions sur les hauts patrimoines depuis les années 1980

Les biens professionnels peuvent être définis comme « *les biens nécessaires à l'exercice, à titre principal, tant par leur propriétaire que par le conjoint de celui-ci, d'une profession industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale* » ⁽²⁾. Ils incluent en particulier les parts dans une entreprise :

- dans laquelle le contribuable exerce une activité de direction à titre principal ⁽³⁾ ;

- et dont il détient au moins 25 % du capital. Cette seconde condition n'est toutefois pas nécessaire si ces parts représentent plus de 50 % de la valeur brute du patrimoine de ce contribuable ⁽⁴⁾.

Dès la création de l'impôt sur les grandes fortunes (IGF) en 1982 ⁽⁵⁾, **les biens professionnels ont été exonérés, d'abord temporairement puis définitivement**, de l'assiette de cet impôt.

(1) Audition du 31 mars 2026, compte-rendu n° 3.

(2) Voir l'article 885 N du code général des impôts (CGI), dans sa rédaction abrogée au 1^{er} janvier 2018 qui s'appliquait pour la détermination de l'assiette de l'ISF.

(3) Elle doit donc représenter au moins 50 % de ses revenus professionnels.

(4) Voir les articles 885 O à 885 Q, dans leur version abrogée au 1^{er} janvier 2018.

(5) Article 2 de la loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981 de finances pour 1982.

L'exonération des biens professionnels de l'impôt sur les grandes fortunes

Créé sous le premier gouvernement de Pierre Mauroy, l'impôt sur les grandes fortunes (IGF) a été instauré par la loi de finances du 30 décembre 1981, applicable à partir du 1^{er} janvier 1982. Étaient assujetties à cet impôt les personnes physiques avec un patrimoine supérieur à 3 millions de francs, à un taux progressif de 0,5 % à 1,5 %. Les biens professionnels, inclus dans l'assiette taxable, bénéficiaient d'une exonération jusqu'à 2 millions de francs ⁽¹⁾. La seconde loi de finances rectificative pour 1982, a néanmoins prévu le diffèrement, jusqu'au 15 juin 1985, du paiement de l'IGF afférent aux biens professionnels ⁽²⁾. Puis, la loi de finances pour 1984 a totalement exonéré les biens professionnels de l'assiette de l'IGF, y compris rétroactivement pour les biens professionnels assujettis à la taxe au titre des années 1982 et 1983 ⁽³⁾.

Le rapporteur général de l'époque, M. Christian Pierret, s'il se félicitait de l'avancée que constituait selon lui la création de l'IGF, soulignait également que « *bien entendu, l'imposition du patrimoine ne doit pas avoir pour conséquence de dissuader le développement économique. C'est pourquoi, le paiement de l'impôt dû au titre de l'outil de travail avait été différé jusqu'en 1985. Il vous est proposé d'exonérer définitivement ces actifs, tels qu'ils sont définis pour l'assiette de l'impôt sur les grandes fortunes.* » ⁽⁴⁾

Ces biens n'ont ainsi jamais été assujettis à cet impôt.

L'introduction de l'ISF en 1989 ⁽⁵⁾ a maintenu l'exclusion des biens professionnels de l'assiette de cet impôt, définie par l'article 885 A du code général des impôts. Cette exclusion a perduré avec la transformation de l'ISF en impôt sur la fortune immobilière (IFI), mise en œuvre par la loi de finances pour 2018 ⁽⁶⁾.

Cette exclusion n'est pas une exigence constitutionnelle, le Conseil constitutionnel ayant jugé dès 1984 qu'« *il appartient au législateur de décider si les biens nécessaires à l'exercice d'une profession doivent ou non être pris en compte pour l'assiette de l'impôt sur les grandes fortunes* » ⁽⁷⁾. Comme le rappelle Martin Collet, professeur de droit public à l'Université Paris-Panthéon Assas, il est ainsi possible de « *raisonner a contrario en considérant que si le Conseil constitutionnel a estimé que le législateur pouvait exclure ces biens, rien a priori ne s'opposait à ce qu'ils soient inclus dans l'assiette* » ⁽⁸⁾.

Cette dernière hypothèse pourrait néanmoins amener le Conseil à examiner de près le dispositif retenu : Patrick Lefas, vice-président du Conseil des prélèvements obligatoires, rappelle en ce sens que « *le Conseil constitutionnel s'assure que [les biens imposables] sont à la disposition du contribuable et que leur*

(1) Cette limite a été portée à 2,2 millions de francs par l'article 16 de la loi de finances pour 1983.

(2) Article 9 de la loi n° 82-1152 du 30 décembre 1982 de finances rectificative pour 1982.

(3) Article 19 de la loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983 de finances pour 1984.

(4) Compte rendu de la deuxième séance du mercredi 19 octobre 1983.

(5) Article 26 de la loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988 de finances pour 1989.

(6) Article 31 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

(7) Conseil constitutionnel, décision n°83-164 DC du 29 décembre 1983, cons. 7.

(8) Audition du 5 mai 2026, compte-rendu n° 18.

imposition n'est pas confiscatoire au regard des revenus perçus »⁽¹⁾. La question de la disponibilité des biens professionnels pourrait en particulier se poser au regard de sa jurisprudence⁽²⁾.

Au-delà d'une potentielle inconstitutionnalité, la taxation du patrimoine professionnel se heurte à « *d'immenses questions politiques, économiques, philosophiques et d'acceptabilité* » selon M. Collet. Dans le même sens, M. Lefas estime que, sur le plan économique, « *une imposition récurrente des biens professionnels est de nature à peser sur les décisions d'investissement et sur la compétitivité de l'économie française* ».

La direction de la législation fiscale (DLF) alerte également sur **les menaces qui pèseraient sur la compétitivité et le dynamisme de l'économie si une taxation du patrimoine professionnel était mise en place**. Elle indique en réponse au questionnaire du rapporteur que « *s'il était question de rendre la taxation plus progressive par des extensions d'assiette, c'est d'abord à l'outil professionnel que cette extension devrait s'appliquer, ce qui pourrait avoir des conséquences économiques délétères, étant rappelé qu'aucune grande économie, parmi celles, rares, qui ont encore une imposition générale sur le stock de patrimoine, ne taxe l'outil professionnel à parité avec le reste des actifs (l'Espagne les exonère, la Norvège leur accorde un abattement).* »

Ces motifs, auxquels souscrit votre rapporteur, sont les mêmes que ceux mis en exergue, lors de l'introduction de l'IGF, pour écarter toute imposition des biens professionnels – immobiliers ou mobiliers : il s'agissait alors de s'assurer de « *l'exonération de l'outil travail* »⁽³⁾ et de ne pas remettre en cause l'investissement économique.

b. L'exclusion du patrimoine financier depuis la transformation de l'ISF en IFI

i. La suppression de l'ISF a réduit l'imposition des hauts patrimoines

L'assiette de l'ISF était constituée par la valeur nette de l'ensemble des biens, droits et valeurs taxables supérieure à 1,3 million d'euros. Compte tenu de ce seuil d'imposition, ainsi que le relève le CPO dans ses réponses écrites au rapporteur, l'ISF ne concernait « *que les trois derniers centièmes de la distribution* », le nombre d'assujettis s'élevant à environ 358 000 en 2017.

La transformation de l'ISF en IFI a, dès lors, nettement modifié la taxation des hauts patrimoines : le rétrécissement de l'assiette au seul patrimoine immobilier et le maintien du seuil d'entrée à 1,3 million d'euros ont « *mécaniquement fait sortir de la taxation les patrimoines les plus proches du seuil*

(1) Audition du 25 mars 2026, compte-rendu n° 2.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, cons. 95 et 96.

(3) Selon le ministre chargé du budget de l'époque, M. Laurent Fabius (compte rendu de la troisième séance du 7 décembre 1982).

d'assujettissement [...] et ceux dont le patrimoine était constitué d'une forte proportion de patrimoine mobilier » selon M. Lefas. Il souligne que cette réforme fiscale *« a divisé par près de trois le nombre d'assujettis, le faisant passer de 358 000 en 2017 à 133 000 en 2018 »* ⁽¹⁾.

Selon une note de France Stratégie ⁽²⁾, le passage à l'IFI a en effet eu pour conséquence d'exonérer d'impôt sur la détention de patrimoine l'essentiel des contribuables les moins fortunés de l'ISF : au sein du premier décile de patrimoine, neuf contribuables à l'ISF en 2017 sur dix n'étaient plus contribuables à l'IFI.

M. Lefas indique qu'au sein des très hauts patrimoines, soit les 0,1 % de patrimoines taxables les plus élevés en 2017, *« deux sur dix n'étaient plus assujettis à l'IFI en 2018, soit quatre-vingts foyers fiscaux »*. Parallèlement, le montant moyen de leur imposition a fortement diminué, *« passant de 399 600 euros en 2017 à 100 200 euros en 2018 », soit une baisse de 75 %* ⁽³⁾. Il était, selon la Cour des comptes, de 199 400 euros en 2022 ⁽⁴⁾.

Le rendement de cet impôt a également diminué, passant de 5,1 milliards d'euros en 2017 à 1,8 milliard d'euros en 2018. Dans sa réponse écrite aux questions du rapporteur, la direction de la législation fiscale reconnaît que ce coût représente *« un gain de pouvoir d'achat concentré sur le dernier décile »* de patrimoine.

Cette réforme s'inscrit néanmoins dans une tendance mondiale : le nombre de pays de l'OCDE appliquant un impôt annuel sur la fortune a fortement baissé, passant, selon Mme Perret, *« d'une douzaine en 1990 à quatre aujourd'hui, à savoir la Colombie, la Norvège, l'Espagne et la Suisse, avec le cas particulier de la France, où l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) ne porte que sur les actifs immobiliers et présente un caractère assez singulier au sein de l'OCDE »* ⁽⁵⁾.

(1) Ibid.

(2) France stratégie, Note d'analyse n° 81, *« Quelle taxation du capital, avant et après la réforme de 2018 »*, octobre 2019.

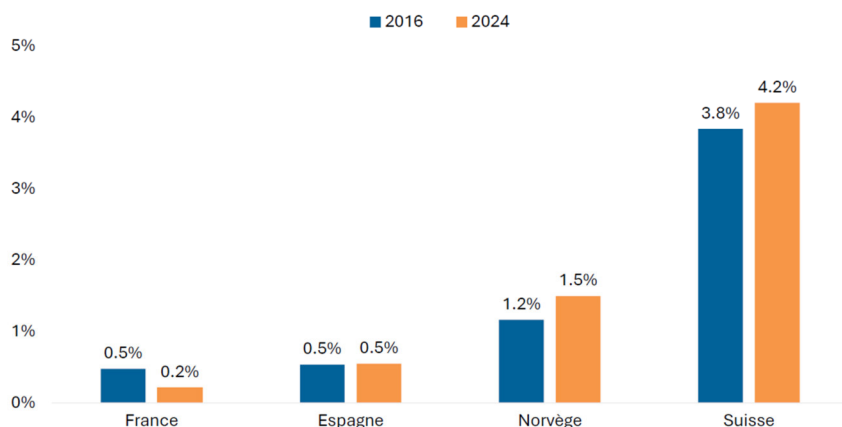
(3) Audition du 25 mars 2026, compte-rendu n° 2.

(4) Cour des comptes, *L'impôt sur la fortune immobilière*, 2023.

(5) Audition du 29 avril 2026, compte-rendu n° 17.

PART DU PRODUIT DES IMPÔTS SUR LA FORTUNE DANS LES RECETTES FISCALES TOTALES

(% du total des recettes fiscales)



Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques.

ii. La fiscalité de la détention des patrimoines se résume désormais à l'impôt sur la fortune immobilière et aux taxes foncières

La transformation de l'ISF en IFI a eu pour but de maintenir une imposition sur l'actif net des ménages en la recentrant sur les seuls actifs immobiliers, moins « mobiles » que les actifs financiers. **La détention des très hauts patrimoines n'est donc plus soumise qu'à l'IFI et, dans une moindre proportion, aux taxes foncières.**

● En application des dispositions de l'article 965 du code général des impôts, **l'assiette de l'IFI** est composée :

– de l'ensemble des biens et droits immobiliers ;

– des parts ou actions des sociétés ou organismes à hauteur de la fraction de leur valeur représentative de biens ou droits immobiliers détenus directement ou indirectement par la société ou l'organisme, non affectés à l'activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale de la société ou de l'organisme qui les détient ⁽¹⁾.

L'IFI est un impôt plus concentré sur les très hauts patrimoines que ne l'était l'ISF : alors qu'ils ne constituent qu'un quart des foyers ayant reçu un avis d'IFI en 2022, les 0,1 % des plus hauts patrimoines ⁽²⁾ représentent près de la moitié du rendement de cet impôt, pour un montant moyen de 28 014 euros. La différence

(1) Certaines parts ou actions sont toutefois exclues de l'assiette de l'IFI en raison notamment du pourcentage de participation du redevable dans ces sociétés ou organismes.

(2) C'est-à-dire ceux disposant d'un patrimoine immobilier supérieur à 2,67 millions d'euros.

de composition des richesses entre les très hauts patrimoines (THP) et les très hauts revenus (THR) est notable : ces derniers ne comptent que pour 15 % du produit total d'IFI en 2022. La population composée de foyers appartenant en même temps aux THP et aux THR ne représente, quant à elle, que 4 % des foyers imposables à l'IFI mais 13 % du montant d'IFI acquitté au total.

Si l'on prend également en considération les taxes foncières et l'IFI, les THP ont payé en 2022 plus de 1,5 milliard d'euros d'impôt sur le patrimoine immobilier, soit en moyenne près de 37 000 euros par ménage.

MONTANT D'IMPOSITION À L'IFI ET AUX TAXES FONCIÈRES DES FOYERS DÉTENANT LES PLUS HAUTS REVENUS ET LES PLUS HAUTS PATRIMOINES EN 2022

(en euros)

	Montant d'IFI acquitté	Montant moyen d'IFI par foyer	Part du produit total	Montant de TF acquitté	Montant moyen de TF par foyer	Part du produit total (**)
Très hauts revenus (THR) <i>top 0,1 %, 40 750 ménages</i>	344 M €	8 451 €	15 %	208 M €	5 107 €	1 %
Très hauts patrimoines (THP) <i>top 0,1 %, 40 750 ménages</i>	1 142 M €	28 014 €	49 %	392 M €	9 617 €	2 %
THR et THP <i>6 875 ménages (*), soit 0,02 % des ménages</i>	299 M €	43 551 €	13 %	73 M €	10 643 €	0,03 %

(*) Les très hauts revenus et les très hauts patrimoines sont des populations qui ne se recoupent que très partiellement.

(**) Part du produit de taxe foncière payée par les ménages hors entreprises individuelles

Source : Commission d'enquête, données DGFIP et comptes nationaux 2025 – Base 2020, Insee

● S'agissant de l'IFI, la concentration de son rendement sur les THP tient d'abord à l'importance relative de leur patrimoine immobilier, qui s'élevait en moyenne à 4,6 millions d'euros par foyer en 2022 contre 250 000 euros en moyenne pour les autres foyers ⁽¹⁾. En outre, le barème progressif de l'IFI est inchangé par rapport au barème de l'ISF : cinq tranches d'imposition avec un taux allant de 0,5 % à 1,5 % ainsi qu'un mécanisme de décote à l'entrée ⁽²⁾. L'IFI fait également l'objet d'un plafonnement en fonction des revenus du contribuable (voir *infra*).

(1) DGFIP Analyses n° 8, « Revenus et patrimoine des foyers les plus aisés en France », janvier 2025.

(2) Pour atténuer l'effet de seuil (taxation dès 800 000 € alors que le seuil d'imposition est de 1,3 million d'euros), une décote est prévue pour les patrimoines compris entre 1,3 et 1,4 million d'euros : le montant de l'impôt calculé est réduit d'une somme égale à 17 500 € - 1,25 % P, où P est la valeur nette taxable du patrimoine.

BARÈME DE L'IMPÔT SUR LA FORTUNE IMMOBILIÈRE

Fraction de la valeur nette taxable du patrimoine	Taux applicable
N'excédant pas 800 000 euros	0 %
Supérieure à 800 000 euros et inférieure ou égale à 1,3 million d'euros	0,50 %
Supérieure à 1,3 million d'euros et inférieure ou égale à 2,57 millions d'euros	0,70 %
Supérieure à 2,57 millions d'euros et inférieure ou égale à 5 millions d'euros	1 %
Supérieure à 5 millions d'euros et inférieure ou égale à 10 millions d'euros	1,25 %
Supérieure à 10 millions d'euros	1,50 %

Source : Article 977 du code général des impôts.

• Les taxes foncières, formées de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), sont assises sur la valeur locative cadastrale (VLC) des propriétés. Celle-ci est censée correspondre au « *loyer annuel théorique que pourrait produire un immeuble bâti ou non bâti, s'il était loué dans des conditions normales* » ⁽¹⁾. Elle fait l'objet d'un abattement de 50 % pour l'établissement de la TFPB et d'un abattement de 20 % pour la TFPNB. Dans les faits, les valeurs locatives des locaux d'habitation n'ont pas connu de révision d'ampleur depuis la révision générale de 1970.

Ces valeurs locatives sont donc aujourd'hui toujours liées aux loyers constatés en 1970, ce qui produit souvent des décalages injustifiés entre la VLC des locaux d'habitation et la valeur effective de ces biens.

Les THP et les THR contribuent proportionnellement moins aux taxes foncières qu'à l'IFI, les premiers contribuant à hauteur de 2 % du produit total de la TFPB et les THR à hauteur de 1 %. Ainsi, l'Insee a démontré dans une note de 2023 ⁽²⁾ que, **rapportée à la valeur du patrimoine immobilier, la TFPB est un impôt régressif**.

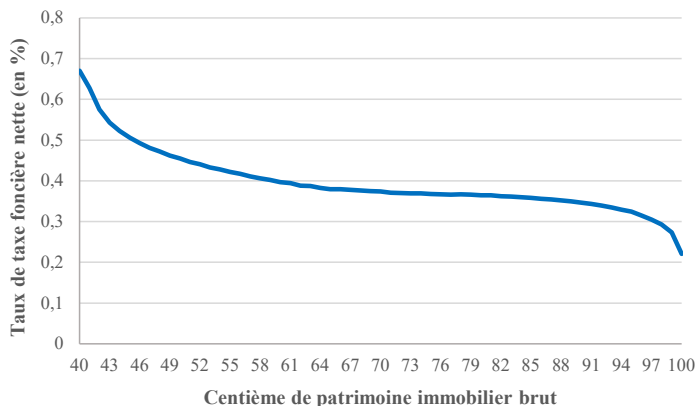
Le CPO relève dans le même sens que « *les premiers centièmes de patrimoine immobilier brut soumis à imposition s'acquittent d'un montant de TF représentant 0,67 % du montant de leur patrimoine immobilier brut, tandis que le dernier centième de la distribution s'acquitte d'un montant de TF représentant seulement 0,22 % de la valeur brute de son patrimoine immobilier.* » Entre ces deux extrêmes, « *la courbe décroît continument* » ⁽³⁾.

(1) « Brochure pratique impôts locaux 2025 », DGFIP.

(2) Insee analyses n° 91, « Les ménages au patrimoine immobilier le plus élevé paient relativement moins de taxe foncière que les ménages les moins dotés », décembre 2023.

(3) Conseil des prélèvements obligatoires, Corriger les principales distorsions de l'imposition du patrimoine, décembre 2025.

TAXE FONCIÈRE NETTE EN PROPORTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER BRUT DES MÉNAGES EN 2017 (*)



(*) Les 40 premiers centièmes de la distribution de patrimoine immobilier brut ne sont pas représentés car ils bénéficient d'exonération de TFPB.

Source : Commission d'enquête, données Insee analyses n° 91.

Outre la décorrélation des VLC de la valeur effective des biens, l'Insee souligne également la disparité d'imposition entre collectivités locales qui déterminent les taux d'imposition des taxes foncières. Les ménages à haut patrimoine immobilier disposent en effet plus fréquemment de biens dans des collectivités où les taux de TFPB sont plus faibles (à l'instar des grandes métropoles).

2. Une régressivité portée par la prédominance des biens professionnels dans les plus hauts patrimoines et par le plafonnement de l'IFI

Malgré la concentration de l'IFI au sein des très hauts patrimoines, la décomposition du paiement de cet impôt met au jour une régressivité au sommet de la distribution. Deux raisons principales expliquent ce phénomène : la faible part de patrimoine immobilier au sommet de la distribution et la régressivité induite par le plafonnement de l'IFI, accentuée par l'optimisation des revenus des plus hauts patrimoines.

a. Des biens immobiliers occupant une part minoritaire des plus hauts patrimoines

Comme précédemment rappelé ⁽¹⁾, le **patrimoine financier et professionnel est prépondérant au sein des plus hauts patrimoines**. Le CPO souligne ainsi que pour le dernier centile, le « *patrimoine professionnel représente 34 % de l'ensemble contre 11 % en moyenne* » et le patrimoine financier « *représente 27 % contre 21 %* » ⁽²⁾ en moyenne. Dès lors, le **patrimoine**

(1) Se référer au I-B-1.b.

(2) Audition du 25 mars 2026, compte-rendu n° 2.

immobilier ne représente qu'environ 36 % du patrimoine du dernier centile des patrimoines les plus élevés contre 43 % pour le dernier décile ⁽¹⁾. La direction de la législation fiscale reconnaît également qu'« *en matière d'assiette, il est vrai que la part de l'immobilier dans le patrimoine décline à mesure que le patrimoine croît* » ⁽²⁾. La fiscalité de la détention du patrimoine se concentrant sur les actifs immobiliers dont la proportion décroît avec le niveau de patrimoine, **cette taxation est mécaniquement régressive au regard de l'ensemble du patrimoine des plus aisés.**

Au-delà du dernier centile de patrimoine, la proportion grandissante du patrimoine professionnel renforce encore ce phénomène. L'IPP a mis en exergue **la progression significative de la part du patrimoine professionnel au sein des patrimoines les plus élevés** : alors que celui-ci représente 27 % du patrimoine total des ménages du dernier centile, il s'élève à « *66 % du patrimoine total des 0,001 % des ménages les plus fortunés* » ⁽³⁾.

La place prépondérante du patrimoine professionnel au sein des très hauts patrimoines et son exclusion de l'assiette taxable avait les mêmes effets sur l'ISF – dont l'assiette était pourtant plus étendue que celle de l'IFI : rappelant que cet impôt était régressif au sommet de la distribution, l'économiste Gabriel Zucman déplore que « *l'ISF ne taxait pas les milliardaires : [...] lorsque des personnes possédaient plus de 20 % des actions d'une entreprise, on considérait cela comme des "biens professionnels", qu'il ne fallait pas taxer et qu'il convenait de sortir de l'assiette de l'ISF. Or la richesse des milliardaires réside, par définition, dans de grosses détentions actionnariales : la famille Arnault possède 50 % de LVMH, Vincent Bolloré 66 % du groupe Bolloré. Tout cela était exclu de l'ISF, à tel point qu'en 2016, à la veille de l'abolition de cet impôt, le taux effectif d'ISF pour les milliardaires français était, selon l'étude de l'IPP, de 0,005 %* » ⁽⁴⁾.

La difficulté des impôts assis sur la détention du patrimoine à frapper les très hauts patrimoines est résumée par le graphique ci-dessous qui illustre la part décroissante des biens composant l'assiette de l'ISF dans le patrimoine total incluant les biens professionnels.

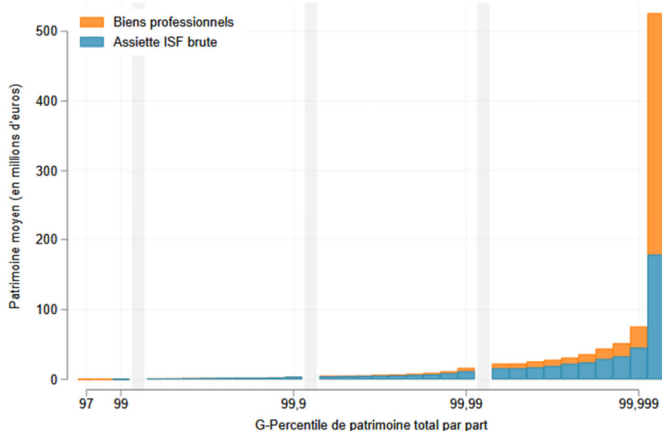
(1) Réponses écrites du CPO au questionnaire du rapporteur. Le reste du patrimoine du dernier centile est composé de liquidités et de dépôts bancaires.

(2) Réponses écrites de la DLF au questionnaire du rapporteur.

(3) Rapport IPP n° 36, « Évaluer les effets de l'impôt sur la fortune et de sa suppression sur le tissu productif », octobre 2021.

(4) Audition du 6 mai 2026, compte-rendu n° 22.

RÉPARTITION DU PATRIMOINE PROFESSIONNEL ET DE L'ASSIETTE DE L'ISF EN FONCTION DE LA DISTRIBUTION DU PATRIMOINE



Source : Rapport IPP n° 36, « Évaluer les effets de l'impôt sur la fortune et de sa suppression sur le tissu productif », octobre 2021.

L'IPP a calculé que **la part des biens professionnels dans le patrimoine total croît aussi avec le revenu**. Si le patrimoine professionnel représente en moyenne moins de 10 000 euros pour 90 % de la population, ce montant ne devient « substantiel » qu'à compter du dernier centile des revenus, pour s'établir à environ 98 000 euros.

La même progression exponentielle s'opère à mesure que le revenu croît : pour les très hauts RFR (le 0,1 % supérieur), le montant moyen de biens professionnels atteint 680 000 euros. Ce nombre est porté à 117 millions d'euros en moyenne pour les 0,001 % des RFR les plus élevés ⁽¹⁾.

La proportion des biens professionnels est même supérieure au sein des 0,001 % des RFR les plus élevés qu'au sein des 0,001 % des patrimoines les plus élevés (bien qu'en valeur absolue ces biens professionnels soient moins importants ⁽²⁾). C'est ce que rappelle Cécile Duflot, présidente d'Oxfam France, qui souligne que « *la fortune des 0,001 % les plus aisés est constituée à 88 %* » ⁽³⁾ de patrimoine professionnel.

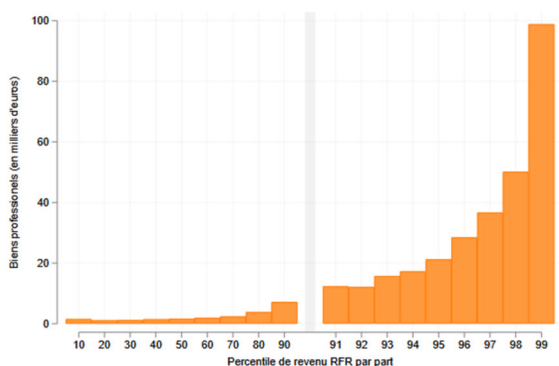
(1) Rapport IPP n° 36, « Évaluer les effets de l'impôt sur la fortune et de sa suppression sur le tissu productif », octobre 2021.

(2) Selon l'IPP dans l'étude précitée et dans le rapport final du Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital d'octobre 2023, les biens professionnels représentent 348 millions d'euros au sein des 0,001 % des plus hauts patrimoines contre 286 millions d'euros pour les 0,001 % des plus hauts revenus.

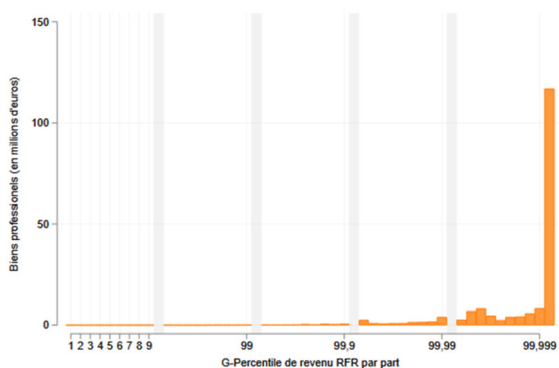
(3) Audition du 12 mai 2026, compte-rendu n° 25.

RÉPARTITION DU PATRIMOINE PROFESSIONNEL EN FONCTION DE LA DISTRIBUTION DU REVENU FISCAL DE RÉFÉRENCE (RFR)

(a) Par dixième/centième de la population



(b) En décomposant le top 1 %



Source : Rapport IPP n° 36, « Évaluer les effets de l'impôt sur la fortune et de sa suppression sur le tissu productif », octobre 2021.

La régressivité de la taxation de la détention du patrimoine liée à la part croissante des biens professionnels dans le patrimoine des ménages s'observe ainsi tant pour les ménages disposant des plus hauts patrimoines que pour ceux disposant des plus hauts revenus.

b. Le maintien d'un plafonnement de l'IFI, participant à la régressivité de la fiscalité de la détention du patrimoine

- i. Un mécanisme mis en œuvre dès la création de l'ISF pour éviter tout effet confiscatoire

Dès l'institution de l'ISF, le législateur a prévu **un mécanisme de plafonnement destiné à éviter que cet impôt, ajouté à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux, n'excède une fraction du revenu du redevable.**

Introduit par la loi de finances pour 1989 ⁽¹⁾ (dit plafonnement « Rocard »), ce dispositif limitait initialement la somme de l'ISF et de l'impôt sur le revenu à 70 % des revenus de l'année précédente, seuil porté à 85 % par la loi de finances pour 1991 ⁽²⁾ (plafonnement « Bérégovoy »).

Ce dispositif est demeuré en vigueur jusqu'en 2011. La loi de finances rectificative pour 2011 ⁽³⁾ a réformé l'ISF en réduisant le nombre de tranches et en abaissant les taux, et a, dans le même mouvement, supprimé le plafonnement. Saisi de cette réforme, le Conseil constitutionnel a validé la suppression de tout mécanisme de plafonnement, considérant qu'en égard à l'allègement concomitant du barème, l'ISF ne faisait pas « *peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives* » ⁽⁴⁾.

Lors de la réintroduction de l'ISF à barème rehaussé par la loi de finances pour 2013 ⁽⁵⁾, le plafonnement a également été réintroduit et fixé à 75 % des revenus.

L'article 979 du CGI prévoit un mécanisme de plafonnement pour l'IFI identique à celui prévalant pour l'ISF jusqu'en 2017 : si la somme de l'IFI, des impôts sur les revenus et des prélèvements sociaux dépasse 75 % des revenus perçus l'année précédente, le montant du dépassement est déduit de celui de l'IFI ⁽⁶⁾.

Laurent Martel, directeur de la législation fiscale, rappelle le bien-fondé d'un tel mécanisme, estimant qu'il existe un « *consensus économique, politique et juridique pour considérer que le revenu constitue le meilleur indicateur de la capacité contributive des contribuables*. Ainsi, même les économistes qui recommandent une taxation du patrimoine la justifient par la nécessité de mieux appréhender le revenu économique des contribuables aisés, imparfaitement reflété par le revenu fiscal » ⁽⁷⁾. **Il est même devenu une exigence constitutionnelle** pour éviter toute rupture d'égalité devant les charges publiques, le Conseil constitutionnel affirmant en 2012 que « *le législateur ne saurait établir un barème de l'impôt de solidarité sur la fortune tel que celui qui était en vigueur avant l'année 2012 sans l'assortir d'un dispositif de plafonnement ou produisant des effets équivalents destiné à éviter une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* » ⁽⁸⁾.

L'analyse des données fournies par la DGFIP au rapporteur a permis de constater qu'au sein des 50 contribuables disposant des patrimoines imposables à

(1) Article 26 de la loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988 de finances pour 1989.

(2) Article 16 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 de finances pour 1991.

(3) Article 1^{er} de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

(4) Conseil constitutionnel, décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011, cons. 18.

(5) Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

(6) Les revenus pris en compte sont nets des frais professionnels et incluent les plus-values ainsi que les revenus exonérés d'impôt réalisés en France ou à l'étranger.

(7) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 10.

(8) Conseil constitutionnel, décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, cons. 33.

l'IFI les plus importants –regroupant 5 milliards d'euros de patrimoine immobilier–, **un peu plus de la moitié bénéficiait du mécanisme de plafonnement en 2025**. Ce dispositif leur a permis de **réduire leur montant d'IFI de 1,31 million d'euros en moyenne par contribuable, soit 40,6 millions d'euros au total**.

Le plafonnement permet ainsi de réduire sensiblement le montant de l'IFI parmi les 50 contribuables disposant des patrimoines les plus importants : **les contribuables bénéficiant du plafonnement ont payé en moyenne près de 7 fois moins d'IFI que ceux n'en bénéficiant pas**.

- ii. Un effet régressif du plafonnement de l'IFI accentué par le pilotage des revenus des plus hauts patrimoines

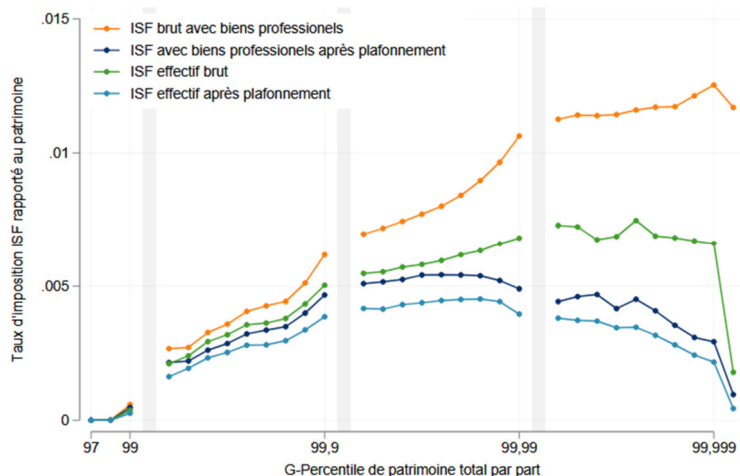
● **Les effets régressifs du plafonnement de l'ISF** sont soulignés par plusieurs personnes auditionnées. Fabrice Lenglard, directeur général de l'Insee, souligne que *« les plus fortunés payaient très peu d'ISF à cause du mécanisme de plafonnement »*, estimant que ce plafonnement *« bénéficiait à environ 12 000 foyers, soit trois dix-millièmes des foyers fiscaux les plus fortunés, et coûtait 2 milliards d'euros par an aux finances publiques »* ⁽¹⁾.

C'est également l'avis de la DLF qui, citant le rapport final du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital publié par France Stratégie ⁽²⁾, rappelle la dégressivité de l'ISF pour les 0,1 % des ménages les plus fortunés : *« exprimé par rapport à l'ensemble du patrimoine (et non au seul patrimoine taxable), l'ISF était un impôt progressif jusqu'au seuil du dernier millième, soit les 0,1 % les plus fortunés. Puis le taux d'imposition était stable jusqu'au seuil du dernier dix-millième, avant de fortement diminuer pour les plus fortunés. Alors que le taux marginal de l'ISF s'établissait facialement en 2017 à 1,5 %, le taux d'imposition effectif pour les 0,001 % plus fortunés était de 0,1 %, par rapport à l'ensemble de leur patrimoine. Cet écart, par rapport au barème facial, s'expliquait essentiellement par le plafonnement de l'ISF. »* Les travaux de l'IPP illustrent également ce phénomène.

(1) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 9.

(2) France Stratégie, Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, Rapport final, octobre 2023.

DISTRIBUTION DES TAUX POTENTIELS ET EFFECTIFS D'ISF AVANT ET APRÈS PLAFONNEMENT AU SEIN DES PLUS HAUTS PATRIMOINES EN 2016 (*)



(*) Les courbes orange et bleu foncé représentent le taux potentiel d'ISF dans la situation fictive où les biens professionnels seraient intégrés dans la base taxable avant et après plafonnement. Les courbes vertes et bleu clair représentent le taux effectif d'ISF avant et après plafonnement.

Source : Rapport IPP n° 36, « Évaluer les effets de l'impôt sur la fortune et de sa suppression sur le tissu productif », octobre 2021.

Le plafonnement concerne en premier lieu le sommet de la distribution du patrimoine, ce que confirme la DLF dans sa réponse écrite au rapporteur, indiquant que « 84 % [des foyers] déclar[er]nt un patrimoine taxable de 100 à 200 millions d'euros étaient plafonnés, déclarant des revenus ne représentant que 0,2 % de leur patrimoine. À l'opposé, moins de 3 % des assujettis déclarant moins de 3 millions de patrimoine étaient plafonnés ».

• Si l'IFI est également plafonné, la régressivité qui en découle est nettement atténuée du fait de l'exclusion de la taxation des patrimoines les plus proches du seuil d'assujettissement. La DLF indique ainsi que « l'IFI porte sur des contribuables en moyenne plus riches, en revenu et patrimoine que l'ex-ISF, les plus "petits" redevables de l'ex-ISF ayant quitté le champ de l'imposition sur la fortune sous l'effet du rétrécissement de l'assiette taxable à seuil d'imposition inchangé » ⁽¹⁾. Elle souligne que le coût du plafonnement n'était plus que de 165 millions d'euros en 2024 contre environ 2 milliards d'euros sous l'ISF.

Malgré cette moindre régressivité, **l'IFI continue de frapper davantage les plus « petits » patrimoines**. Selon la DGFIP ⁽²⁾, parmi les 193 600 foyers fiscaux déclarants l'IFI en 2025, près des trois quarts ont un patrimoine immobilier imposable compris entre 1,3 et 2,57 millions d'euros. À l'inverse, les foyers dont le

(1) Réponses écrites de la DLF au questionnaire du rapporteur.

(2) DGFIP Statistiques n° 45, « L'impôt sur la fortune immobilière 2025 », avril 2026.

patrimoine est supérieur à 5 millions d'euros représentent moins de 6 % des foyers IFI.

Par ailleurs, le montant d'IFI payé par l'ensemble des ménages assujettis représente 0,47 % de leur patrimoine net. **Il ne s'établit toutefois qu'à 0,19 % pour les foyers disposant des 50 plus hauts patrimoines imposables et bénéficiant du plafonnement d'IFI⁽¹⁾.** Ces données illustrent le caractère toujours régressif du plafonnement de l'IFI bien que son effet soit moins important que sous le régime de l'ISF.

● L'importance de la diminution d'IFI que confère le plafonnement conduit **les ménages disposant des patrimoines immobiliers les plus importants à moduler leur revenu afin d'en bénéficier.** Marc Bornhauser, avocat fiscaliste, illustre cette pratique : *« Beaucoup de clients viennent nous voir en se plaignant d'être "matraqués" à 70 % d'impôts entre les revenus fonciers et l'IFI. Nous pouvons alors restructurer leur patrimoine en l'encapsulant dans des structures à l'impôt sur les sociétés pour leur redonner de l'air, souvent via des opérations de refinancement »⁽²⁾.*

Pour M^e Bornhauser, une partie des 13 324 assujettis à l'IFI ne payant pas d'IR pilotent en effet leur revenu pour bénéficier du plafonnement et limiter leur IFI. Selon lui, il s'agit de personnes *« qui ont des structures capitalisantes et qui vivent sur leur compte courant. Quand ce compte courant est remboursé par la société, il n'y a pas d'impôt. Comme c'est un remboursement non imposable, il n'y a pas de revenu, et comme il n'y a pas de revenu, il n'y a pas d'impôt sur la fortune immobilière. Il n'y a donc ni impôt sur le revenu, ni impôt sur la fortune immobilière. C'est comme cela que les très riches supportent de rester en France »*. De fait, M^e Bornhauser décrit un procédé permettant au contribuable de minimiser ses revenus imposables tout en maintenant son niveau de vie et en bénéficiant du plafonnement de l'IFI.

(1) Ces derniers représentent plus de la moitié de l'échantillon. À l'inverse, le montant d'IFI s'établit à 1,43 % du patrimoine net des foyers disposant des plus hauts patrimoines imposables et ne bénéficiant pas du plafonnement, soit un taux proche du taux marginal supérieur d'IFI.

(2) Audition du 5 mai 2026, compte-rendu n° 19.

**Cas-type de modulation de revenu pour bénéficier du plafonnement d'IFI :
l'utilisation du compte courant d'associé**

– Disposition d'un capital déjà taxé

Un contribuable a cédé un immeuble et réalisé une plus-value pour laquelle il s'est acquitté de l'impôt sur la plus-value, il dispose d'un capital net de 500 000 euros.

– Constitution d'une structure à l'IS

Le contribuable constitue une société civile soumise à l'impôt sur les sociétés, au capital de 1 000 euros. Il y apporte les 500 000 euros disponibles en compte courant d'associé. La société est ainsi débitrice envers lui de cette somme.

– Investissement et capitalisation

La société investit les 500 000 euros dans l'immobilier et perçoit des loyers annuels. Après IS, le bénéfice net produit reste capitalisé au sein de la structure et n'est pas distribué à l'associé.

– Remboursement du compte courant

Plutôt que de se verser des dividendes, le contribuable demande à la société le remboursement annuel de 80 000 euros de son compte courant d'associé. Cette opération constitue la restitution d'un capital déjà taxé et n'est donc pas imposable.

– Effet sur le plafonnement de l'IFI

Le contribuable ne déclare aucun revenu imposable au titre de ces 80 000 euros perçus. En supposant par ailleurs des revenus imposables limités à 20 000 euros et un IFI théorique de 50 000 euros, le plafonnement s'applique : le total IFI + impôt sur le revenu ne pouvant excéder 75 % des revenus, soit 15 000 euros, l'IFI effectivement dû est ramené à un montant très inférieur à sa valeur théorique.

Pierre Dedieu, avocat fiscaliste, confirme cette pratique en soulignant que *« le passage à l'IS évite que les revenus locatifs soient imposés à la tranche marginale, soit environ 66 % avec l'IFI. Si le souhait n'est pas d'avoir la jouissance personnelle du bien ou d'anticiper une plus-value exonérée, mais de rechercher du rendement locatif, la logique est de passer par une structure à l'IS. Elle permettra de rembourser plus rapidement les dettes grâce à l'amortissement et de faire croître un patrimoine. »* M^e Dedieu admet que *« le prix se paie à la sortie, lors de la revente ou de la dissolution, où l'on est imposé sur la plus-value correspondant aux amortissements »*, mais souligne que, *« dans un premier temps »*, la réflexion des contribuables *« porte sur la croissance d'un patrimoine grevé d'impôts latents »* ⁽¹⁾.

Le pilotage des revenus des plus hauts patrimoines permet donc de bénéficier du mécanisme de plafonnement de l'IFI, accentuant la régressivité de ce dispositif car il est d'autant plus profitable à mesure que le patrimoine immobilier est important.

(1) Audition du 5 mai 2026, compte-rendu n° 19.

C. UNE FISCALITÉ SUR LA TRANSMISSION DES HAUTS PATRIMOINES PEU REDISTRIBUTIVE MALGRÉ DES TAUX FACIAUX ÉLEVÉS

« Le problème de la France réside dans la différence entre les taux d'imposition effectifs et les taux théoriques » selon l'économiste Nicolas Frémeaux. De fait, les droits de mutation à titre gratuit applicables aux transmissions en ligne directe « peuvent atteindre 45 % », soit un niveau « objectivement très élevé ». Pourtant, ce taux s'applique en réalité très rarement : « à moins de très mal se débrouiller, de ne rien faire de son patrimoine de son vivant et de n'utiliser aucune niche fiscale, quasiment personne en France ne paye 45 % d'impôt » ⁽¹⁾.

Cette dichotomie entre taux faciaux et taux effectifs est particulièrement prégnante pour les héritages les plus élevés. Le Conseil d'analyse économique a en effet montré dans la note « Repenser l'héritage » de décembre 2021 ⁽²⁾, que le taux effectif d'imposition des 0,1 % des héritages les plus élevés – soit environ 13 millions d'euros de transmissions brutes en moyenne – ne s'élève qu'à peine à 10 % de l'ensemble de ce patrimoine hérité. Il en découle une faible redistribution au moment de la transmission du patrimoine.

1. Une transmission théoriquement plus taxée en France qu'ailleurs

a. Une fiscalité de la transmission globalement progressive

- Les droits de mutation à titre gratuit (DMTG) portent sur les donations et, en cas de décès, sur l'actif net des successions ⁽³⁾. Dans ce cas, ils portent sur l'ensemble des biens qui composent le patrimoine du défunt au jour du décès, y compris les biens détenus à l'étranger ⁽⁴⁾.

L'imposition est calculée de façon distincte pour chaque transmission d'un donateur ou défunt vers un donataire ou héritier, et résulte de l'application d'un ensemble de barèmes et d'abattements, distincts selon qu'il s'agit d'une succession ou d'une donation, et qui tiennent compte du degré de proximité familiale unissant le donateur ou le défunt et le bénéficiaire.

L'article 777 du CGI distingue trois barèmes applicables : en ligne directe ; entre époux et entre partenaires liés par un pacte civil de solidarité ⁽⁵⁾ ; en ligne collatérale et entre non-parents. **Ces barèmes introduits par la loi de finances rectificative pour 2011 ⁽⁶⁾ assurent en théorie une forte progressivité de l'impôt sur les transmissions.**

(1) Audition du 26 mai 2026, compte-rendu n° 31.

(2) Conseil d'analyse économique, Note n° 69, « Repenser l'héritage », décembre 2021.

(3) Leur régime fiscal est défini au VI de la section II du chapitre 1er du titre IV de la première partie du livre 1^{er} du code général des impôts (CGI).

(4) Afin d'éviter la double imposition de ces biens, l'article 784 A du CGI prévoit que le montant des DMTG acquitté hors de France est imputable sur l'impôt exigible en France.

(5) Celui-ci n'est applicable qu'en cas de donation, les successions entre conjoints étant exonérées de droits.

(6) Articles 6 à 8 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

BARÈME DES DMTG APPLICABLES EN LIGNE DIRECTE

Fraction de part nette taxable	Tarif applicable
Inférieure à 8 072 euros	5 %
Comprise entre 8 072 et 12 109 euros	10 %
Comprise entre 12 109 et 15 932 euros	15 %
Comprise entre 15 932 et 552 324 euros	20 %
Comprise entre 552 324 et 902 838 euros	30 %
Comprise entre 902 838 et 1 805 677 euros	40 %
Supérieure à 1 805 677 euros	45 %

Source : article 777 du CGI.

Le régime fiscal applicable aux transmissions a par ailleurs été durci par les dernières modifications législatives intervenues en la matière.

La loi de finances rectificative pour 2011 précitée a **supprimé le mécanisme de réduction des droits de donation liée à l'âge du donateur** qui accordait notamment une exonération de 50 % pour un donateur âgé de moins de 70 ans et de 30 % pour un donateur dont l'âge était compris entre 70 et 80 ans. Désormais, l'article 790 du CGI prévoit que ce dispositif n'est applicable qu'aux donations d'entreprises en pleine propriété, à hauteur de 50 % lorsque le donateur est âgé de moins de 70 ans.

La loi de finances rectificative pour 2012 ⁽¹⁾ a également procédé à plusieurs restrictions :

– elle a **abaissé de 159 325 euros à 100 000 euros le montant de l'abattement** applicable aux transmissions en ligne directe ⁽²⁾ ;

– elle a **porté de 10 à 15 ans le délai de rappel fiscal des donations antérieures** ⁽³⁾.

– elle a **supprimé l'indexation sur l'inflation des barèmes et abattements applicables à ces transmissions.**

(1) Article 5 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

(2) L'article 779 du CGI prévoit que cet abattement s'effectue sur la part de chacun des ascendants et sur la part de chacun des enfants. Les personnes handicapées continuent de bénéficier d'un abattement spécifique de 159 325 euros. Cet abattement s'ajoute, le cas échéant, à ceux dont les personnes handicapées peuvent bénéficier à titre personnel, notamment en tant que descendant.

(3) Ce mécanisme, prévu à l'article 784 du CGI, prévoit que l'assiette des DMTG comprend également la valeur des biens qui ont fait l'objet de donations antérieures – 15 ans désormais. Ne sont considérées que les transmissions liant un même défunt ou donateur à un même héritier ou donataire. Les abattements dont ont bénéficié ces derniers sur les donations consenties par le défunt au cours des quinze dernières années sont déduits des abattements de droits de succession. En cas d'application d'un tarif progressif, les tranches basses déjà utilisées en totalité ou en partie pour ces mêmes donations antérieures ne sont pas reprises dans le calcul des droits de succession.

• **Ces restrictions ont, par construction, une incidence plus grande sur les ménages les plus aisés.** De fait, les ménages aux plus hauts revenus et aux plus hauts patrimoines sont, d'après le Conseil supérieur du notariat (CSN), *« plus enclins à transmettre leur patrimoine par le biais de donations que les autres catégories de ménages »* ⁽¹⁾.

Dans une note récente ⁽²⁾, l'Insee relève que 62 % des ménages à haut patrimoine et haut niveau de vie ⁽³⁾ déclarent avoir hérité au moins une fois au cours de leur vie, contre 39 % pour l'ensemble des ménages. Ces proportions s'élèvent respectivement à 43 % et 18 % pour les ménages ayant reçu une donation au cours de leur vie. Le CSN explique ce phénomène par des raisons économiques, fiscales et sociologiques telles que *« la culture de la transmission anticipée, l'accès à un conseil juridique, l'existence d'un patrimoine à donner... »* ⁽⁴⁾.

Le montant des successions est par ailleurs extrêmement concentré. Le CAE indique dans la note précitée ⁽⁵⁾ que, au sein d'une cohorte, 50 % des individus auront hérité de moins de 70 000 euros de patrimoine tout au long de leur vie, et parmi ceux-là, une large fraction n'aura hérité d'aucun patrimoine. En revanche, moins de 10 % d'individus hériteront de plus de 500 000 euros de patrimoine au cours de leur vie. Au sein même de ce dernier décile, la concentration est très importante : **le dernier centile des héritiers d'une génération recevra en moyenne plus de 4,2 millions d'euros et les 0,1 % plus gros héritiers environ 13 millions d'euros.** L'héritage moyen de ces 0,1 % représente donc environ 180 fois l'héritage médian.

Il est toutefois très difficile de disposer de données relatives au niveau des transmissions pour les très hauts revenus et les très hauts patrimoines, en l'absence de centralisation de ces informations auprès de l'administration fiscale ⁽⁶⁾. De surcroît, la répartition des montants acquittés de DMTG par décile de revenu est également *« indisponible dans les bases de données fiscales »* d'après la direction de la législation fiscale. Les travaux du CAE sont *« les simulations les plus complètes et les plus fiables disponibles à ce jour »* ⁽⁷⁾.

En dépit de cette connaissance approximative, les mesures d'encadrement du régime fiscal applicable aux successions intervenues en 2011 et 2012 visaient en priorité les ménages bénéficiant des héritages les plus importants. Ces nouvelles règles ont fait l'objet d'une étonnante stabilité dans le temps alors même que

(1) Réponses écrites du CSN au questionnaire du rapporteur.

(2) Insee, France, portrait social, Édition 2025, « Les ménages à haut patrimoine et haut niveau de vie : plus souvent cadres ou indépendants, quinquagénaires ou sexagénaires, avec un patrimoine diversifié », novembre 2025.

(3) Ménages appartenant au dernier décile du patrimoine (patrimoine brut supérieur à 716 300 euros) et du niveau de vie (niveau de vie supérieur à 39 100 euros par an), soit 1,6 million de ménages.

(4) Réponses écrites du CSN au questionnaire du rapporteur.

(5) Conseil d'analyse économique, Note n° 69, « Repenser l'héritage », décembre 2021.

(6) Voir les projets en cours présentés dans la partie I. C. du présent rapport.

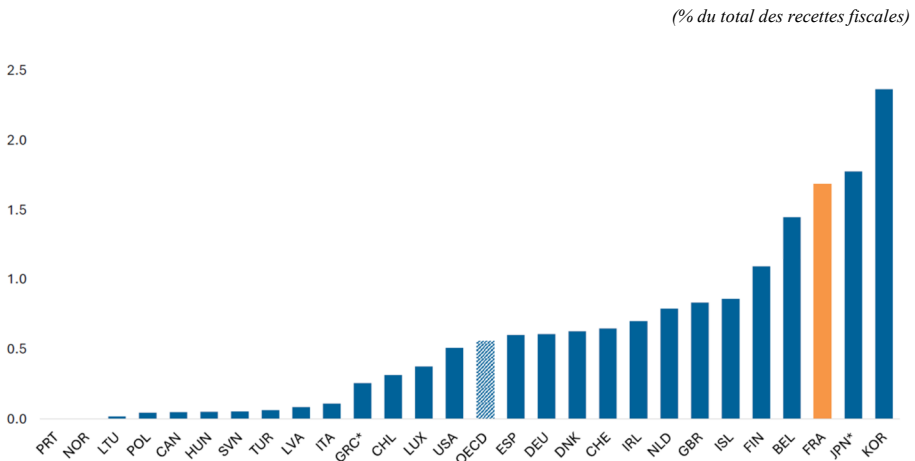
(7) Réponses écrites de la DLF au questionnaire du rapporteur.

d'autres pays de l'OCDE ont choisi parallèlement de diminuer la fiscalité applicable aux transmissions.

b. Des transmissions de patrimoine moins taxées dans la plupart des pays de l'OCDE qu'en France

Sarah Perret, cheffe de l'unité de la fiscalité des particuliers et du patrimoine au sein du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, a rappelé lors de son audition que « **vingt-quatre pays sur trente-huit** » **que compte l'OCDE appliquent l'impôt sur les successions**. Les recettes issues des droits de succession et de donation représentent « *une part très faible du total des recettes fiscales puisqu'en moyenne, dans les pays qui appliquent ces impôts, elles s'élèvent à environ 0,5 % du total des recettes fiscales, ce qui demeure limité.* » Seuls quelques pays dépassent le seuil de 1 %, parmi lesquels la Finlande, la Belgique, la France, le Japon et la Corée, cette dernière se situant au niveau le plus élevé. Selon Mme Perret, « *ces impôts sont donc largement répandus, mais leur contribution au total des recettes fiscales reste globalement faible* » ⁽¹⁾.

PART DU PRODUIT DES IMPÔTS SUR LES SUCCESSIONS ET LES DONATIONS DANS LES RECETTES FISCALES TOTALES EN 2024



Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques.

La France se caractérise par une fiscalité des transmissions relativement plus élevée que la quasi-totalité des économies comparables. Partageant ce constat, le rapport du CSN paru en 2023, « Améliorer la fiscalité des donations en France » ⁽²⁾ qualifie la taxation des donations en France de « *fiscalité à contre-courant de celles des principaux États européens.* » Il souligne ainsi que

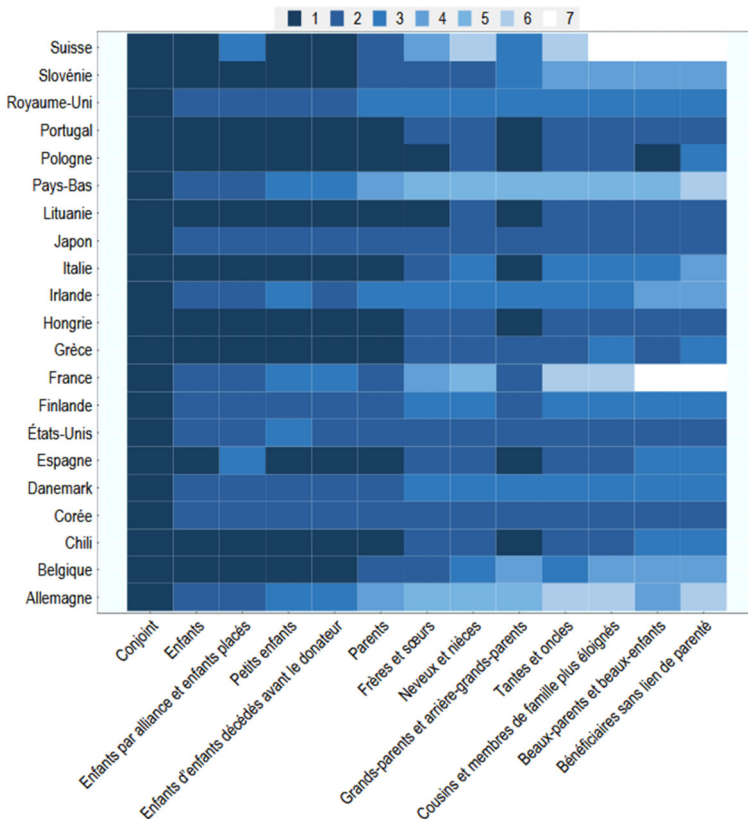
(1) Audition du 29 avril 2026, compte-rendu n° 17.

(2) Conseil supérieur du notariat, « Améliorer la fiscalité des donations en France », juillet 2023.

depuis le début des années 2000, l’Autriche, la Suède, la Norvège, la République Tchèque et la Slovaquie ont supprimé leur fiscalité sur la transmission à titre gratuit.

Le CSN rapporte également que **la France applique la tranche marginale la plus élevée en ligne directe (45 %)** même s’il reconnaît que les abattements bénéficiant au conjoint et aux enfants sont également importants. Il note néanmoins que les transmissions au-delà des enfants, en particulier aux petits-enfants, demeurent plus taxées en France qu’ailleurs. C’est ce qu’illustre l’OCDE dans le graphique ci-dessous.

SEUILS D’EXONÉRATION APPLICABLES AUX BÉNÉFICIAIRES EN FONCTION DE LEUR LIEN AVEC LE DONATEUR, DU TRAITEMENT LE PLUS FAVORABLE AU MOINS FAVORABLE (*)



(*) Les couleurs foncées correspondant aux valeurs les plus faibles représentent un traitement fiscal des bénéficiaires plus favorable que les couleurs claires.

Source : OCDE, *Impôt sur les successions et les donations dans les pays de l’OCDE*, 2021.

Pour Nicolas Frémeaux, l’importance relative de la fiscalité sur les transmissions en France tient surtout à la faiblesse de celle des autres pays : « *aux États-Unis, pour commencer à payer l’impôt, il faut que la personne qui décède transmette plus de 15 millions de dollars ; les recettes ne peuvent donc qu’être très*

faibles. En Suède, où l'impôt a été supprimé, elles sont mécaniquement nulles, si bien qu'elles sont fatalement plus élevées en France. » ⁽¹⁾.

Si la France a donc maintenu cette fiscalité à des taux plus élevés que chez la plupart de ses voisins, cette dernière se concentre, par le jeu des nombreux mécanismes permettant de l'atténuer, sur les seules personnes bénéficiant d'une transmission de patrimoine relativement élevée.

2. Des mécanismes fiscaux réduisant fortement l'imposition effective de la transmission des plus hauts patrimoines

La transmission est nécessaire à la constitution des hauts patrimoines car, selon l'économiste Camille Landais, *« il devient très compliqué d'atteindre le sommet de la distribution des patrimoines sans cela. Environ 65 à 70 % du patrimoine total est aujourd'hui hérité »* ⁽²⁾. Il s'agit donc d'une préoccupation majeure des ménages les plus aisés. C'est ce que constate Philippe Gosset, membre de l'Institut des avocats conseils fiscaux (IACF), pour qui *« la préoccupation majeure qui traverse l'ensemble de notre clientèle est la transmission en général, et la transmission d'entreprise en particulier »* ⁽³⁾.

Par conséquent, **les plus hauts patrimoines anticipent leur transmission et emploient pour ce faire les dispositifs fiscaux à leur disposition**. Ces outils dépendent de la situation du ménage, M^e Gosset listant en particulier *« les abattements en ligne directe, les donations en démembrement, le pacte Dutreil pour les outils professionnels ou l'assurance-vie »*. Leur utilisation est symptomatique d'une fiscalité française de la transmission grevée d'exceptions. La directrice générale des finances publiques juge elle-même que *« toute la législation sur la transmission vise à rendre possible la transmission de patrimoine immobilier avec des droits réduits »* ⁽⁴⁾.

L'utilisation de ces dispositifs conduit à établir des taux effectifs de DMTG bien inférieurs aux taux faciaux. Selon la DLF, cet écart *« est vraiment marqué pour les deux déciles supérieurs, plus spécialement le décile supérieur de patrimoine hérité »*. Si cette divergence des taux nominal et effectif *« n'est pas de taille à remettre en cause la progressivité de l'imposition rapportée à la taille du patrimoine transmis »*, elle *« l'atténue fortement »*. La DLF prend ainsi l'exemple d'une personne recevant un patrimoine de 15 millions d'euros pour qui *« le taux effectif est trois fois inférieur au taux théorique »* ⁽⁵⁾.

Le niveau du rendement des droits de succession et de donation illustre cet état de fait : alors que le flux total des transmissions est estimé à plus de 300 milliards d'euros, le produit des DMTG en 2025 s'élève à 21,1 milliards

(1) Audition du 26 mai 2026, compte-rendu n° 31.

(2) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 11.

(3) Audition du 28 avril 2026, compte-rendu n° 16.

(4) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 8.

(5) Réponses écrites de la DLF au questionnaire du rapporteur.

d'euros, soit un taux effectif d'imposition d'environ 7 %, loin du taux marginal supérieur de 45 %.

Sans prétendre à l'exhaustivité, le rapporteur a souhaité mettre au jour les principaux mécanismes fiscaux qui conduisent à réduire de manière conséquente les DMTG des ménages les plus aisés.

a. Le pacte Dutreil : un dispositif au cœur des débats de la transmission des biens professionnels

Le dispositif connu sous le nom de « pacte Dutreil » a été introduit par la loi de finances pour 2000 ⁽¹⁾ afin d'éviter que les héritiers d'un chef d'entreprise ne soient obligés, lors de son décès :

– soit, pour acquitter les DMTG, de prélever sur l'entreprise des sommes excessives sous forme de dividendes, au risque d'obérer sa capacité de développement ;

– soit de céder l'entreprise à un tiers, dans un contexte d'acquisition de PME et ETI françaises par des groupes étrangers, susceptibles d'en restructurer l'activité pour l'intégrer dans leur propre processus de production, au détriment le cas échéant de l'emploi et du tissu industriel français.

À l'objectif de **favoriser la continuité de l'actionnariat de l'entreprise** au stade où, du fait du décès du dirigeant, elle est particulièrement vulnérable, s'est ajouté celui de **pousser les dirigeants d'entreprises à envisager leur transmission anticipée**, tout en assurant une certaine stabilité de l'actionnariat lors de cette opération.

- i. Le pacte Dutreil permet une imposition réduite de la transmission d'entreprise

Initialement limité aux **successions**, le pacte Dutreil a été étendu aux **donations** en 2003 par la loi pour l'initiative économique dite loi Dutreil ⁽²⁾. Il permet d'appliquer aux **transmissions de parts ou actions de sociétés exerçant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale une exonération de la valeur des titres**, dont le taux, fixé au départ à 50 % et associé à une durée de conservation des titres de seize ans ⁽³⁾, a été porté à **75 %** en 2005 par la loi en faveur des petites et moyennes entreprises ⁽⁴⁾. Il concerne également les entreprises individuelles, conformément à l'article 787 C du CGI.

(1) Loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000. Ce dispositif est prévu par l'article 787 B du code général des impôts (CGI).

(2) Loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique.

(3) La loi du 1^{er} août 2003 a réduit une première fois la durée de l'engagement collectif de conservation, en la ramenant à six ans.

(4) Loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.

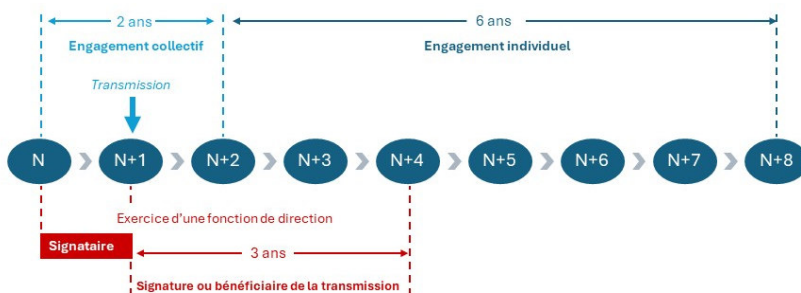
Pour bénéficier de cette exonération, **trois conditions principales** visant à garantir la stabilité de l'actionnariat et de la direction de l'entreprise doivent être respectées :

- un engagement collectif de conservation des parts ou actions d'au moins **deux ans** par l'ensemble des signataires du pacte ;

- un engagement individuel de conservation des parts ou actions de **six ans** à compter de l'expiration de l'engagement collectif ⁽¹⁾.

- l'obligation pour l'un des associés du pacte ou l'un des héritiers, donataires ou légataires d'**exercer une fonction de direction** au sein de la société durant la phase d'engagement collectif et pendant 3 ans à compter de la transmission.

SCHÉMA FONCTIONNEL DU PACTE DUTREIL



Source : commission d'enquête, sur la base du rapport d'information n° 1678 relatif à la fiscalité du patrimoine, septembre 2023 (Assemblée nationale, XVI^e législature).

En raison de leur activité financière, **les sociétés holdings** sont par principe exclues du champ de l'exonération. Le dispositif s'applique toutefois **sous conditions aux sociétés holding qualifiées d'animatrices, ainsi qu'aux titres des sociétés dites interposées, dans la limite de deux niveaux d'interposition** ⁽²⁾.

L'application de ce dispositif à ces sociétés interposées rend possible l'intégration dans le champ de l'exonération de biens non professionnels. En effet, il n'est pas exigé que la holding animatrice transmise exerce à titre exclusif les activités visées par le CGI, mais seulement qu'elle les exerce de façon prépondérante. **Lorsque le caractère prépondérant des activités éligibles est constaté, l'exonération de 75 % est appliquée à l'ensemble des titres transmis**

(1) Article 8 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026. Auparavant, cet engagement était de quatre ans.

(2) Le premier niveau d'interposition correspond au cas où une société détient directement une participation dans la société dont les titres font l'objet du pacte, le deuxième niveau au cas où une société possède cette participation de façon indirecte. En pratique, la doctrine fiscale considère qu'une société satisfait à ces critères lorsque le chiffre d'affaires procuré par cette activité représente au moins 50 % du montant de son chiffre d'affaires total et que la valeur vénale de l'actif brut immobilisé et circulant affecté à cette activité représente au moins 50 % de la valeur vénale de son actif brut total.

via la holding, y compris ceux qui ne relèvent pas des activités couvertes par le pacte.

La souplesse du droit en vigueur ayant conduit à des dérives, l'article 8 de la loi de finances pour 2026 précité a fixé **une liste des actifs considérés comme « somptuaires » ne pouvant bénéficier de l'exonération liée au pacte Dutreil que lorsqu'ils sont « exclusivement affectés à l'activité professionnelle de la société ».**

Liste des actifs non exclusivement affectés par la société à son activité professionnelle ne pouvant bénéficier de l'exonération attachée au pacte Dutreil

- les biens affectés à l'exercice de la chasse ;
- les biens affectés à l'exercice de la pêche ;
- les véhicules de tourisme, au sens de l'article L. 421-2 du code des impositions sur les biens et services, les yachts, les bateaux de plaisance à voile ou à moteur et les aéronefs ;
- les bijoux, les métaux précieux et les objets d'art, de collection ou d'antiquité, à l'exclusion de ceux bénéficiant du régime prévu à l'article 238 bis AB du présent code ;
- les chevaux de course ou de concours ;
- les vins et les alcools ;
- les logements et résidences.

Source : article 787 B du CGI.

L'exonération de DMTG ne s'applique donc pas à la fraction de la valeur vénale des parts ou actions de la société transmise représentative de la valeur des biens listés ci-dessus et non exclusivement affectés à l'activité professionnelle de la société. Cette **liste limitative** permet cependant à d'autres biens non affectés à l'activité opérationnelle de la société de continuer à bénéficier de l'exonération attachée au dispositif du pacte Dutreil.

- ii. Un dispositif bénéficiant principalement aux ménages les plus aisés, dont le coût et la finalité sont critiqués

Les ménages les plus aisés font un usage important du pacte Dutreil, perçu comme un « *outil indispensable* » et se révélant « *omniprésent dans la construction des transmissions opérées par les membres de l'AFFO* » ⁽¹⁾ selon Guillaume Courault, délégué général de l'Association française du *family office* (AFFO).

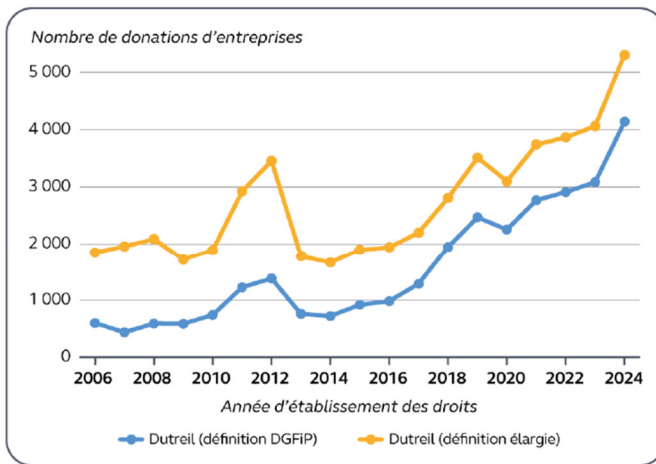
Les avantages que procurent un tel mécanisme conduisent en effet à un recours systématique au pacte Dutreil. Marie-Pascale Antoni, directrice de la fiscalité du Medef, estime en ce sens qu'« *on n'imagine pas une entreprise transmettre sans* » et que « *si une entreprise répond aux conditions du Dutreil, un*

(1) Audition du 12 mai 2026, compte-rendu n° 26.

pacte est toujours signé : je ne connais aucune transmission d'entreprise sans pacte Dutreil si les conditions d'application du dispositif sont remplies »⁽¹⁾.

Exploitant des données inédites⁽²⁾ en partenariat avec l'IPP, la Cour des comptes a produit un rapport public thématique en 2025⁽³⁾ consacré au pacte Dutreil dont le coût et les effets réels étaient encore récemment méconnus. Elle y confirme l'intérêt fiscal à recourir à un tel dispositif en évaluant **le taux effectif des droits de mutation dus en cas d'utilisation du pacte Dutreil à 8 %** (contre 45 % pour le taux marginal supérieur des DMTG). Elle souligne également le recours croissant au dispositif, estimant **qu'entre 4 000 et 5 000 engagements collectifs ont été enregistrés chaque année entre 2019 et 2024**.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DONATIONS DUTREIL ENTRE 2006 ET 2024



Note : le système d'information d'enregistrement des DMTG dans les services fiscaux a changé entre 2017 et 2018, expliquant le rétrécissement de l'écart entre les deux courbes.

Source : Cour des comptes, Le pacte Dutreil : un dispositif fiscal en forte croissance à mieux cibler, novembre 2025. Données IPP.

Le montant total de l'actif éligible à l'exonération partielle a atteint 12 milliards d'euros en 2023 et 20 milliards d'euros en 2024. Le montant médian par donataire est de 0,4 million d'euros et le montant moyen de l'ordre de 1,8 million d'euros.

(1) Audition du 13 mai 2026, compte-rendu n° 27.

(2) La Cour des comptes a exploité des données fiscales issues des directions régionales ou départementales des finances publiques. Ces informations comportant des lacunes, « la Cour a complété le périmètre des transmissions sous pacte Dutreil grâce à un algorithme de reclassement statistique élaboré par l'IPP, permettant d'y réintégrer des donations et des successions qui n'avaient pas été enregistrées par l'administration comme « Dutreil » alors qu'elles avaient bénéficié de l'avantage fiscal ». Malgré cette correction, la Cour des comptes reconnaît que les données relatives au pacte Dutreil présentées dans son rapport demeurent encore probablement sous-estimées.

(3) Cour des comptes, Le pacte Dutreil : un dispositif fiscal en forte croissance à mieux cibler, novembre 2025.

Longtemps évalué à 500 millions d’euros par le tome II du rapport sur les Voies et moyens annexé aux projets de loi de finances successifs ⁽¹⁾, le coût de cette dépense fiscale a été réévalué par la Cour des comptes à **un ordre de grandeur de 3,3 milliards d’euros en 2023 et de 5,5 milliards d’euros en 2024**. Elle explique cette forte hausse par « *la combinaison de l’augmentation du nombre de transmissions sous pacte Dutreil et par la présence d’une très grosse opération sur chacune des années 2023 et 2024* ». Le tome II du rapport sur les Voies et moyens annexé au PLF pour 2026 évalue désormais le niveau de cette dépense fiscale à 5 milliards d’euros en 2024 et 4 milliards d’euros en 2025 et 2026.

La Cour des comptes confirme par ailleurs la concentration du bénéfice du pacte Dutreil : **le dernier centile des donataires représente 65 % du coût du dispositif** et les 110 donataires concernés en 2024 ont bénéficié d’un **avantage fiscal moyen de 30 millions d’euros**.

Pour Éric Berr, co-responsable du département d’économie de l’Institut La Boétie, il ne peut être « *nié que les avantages du pacte Dutreil sont fortement concentrés sur le haut de la pyramide des revenus* » ⁽²⁾. L’avocat fiscaliste Marc Bornhauser confirme l’attrait fiscal de ce dispositif pour les ménages disposant des plus grands patrimoines : « *le pacte Dutreil, oui, c’est le dernier grand outil qui nous reste avant l’exil fiscal* » ⁽³⁾.

Cet avantage fiscal est d’autant plus attractif que **le pacte Dutreil peut se combiner avec d’autres dispositifs qui conduisent à diminuer encore le taux effectif d’imposition**. L’article 790 du CGI permet par exemple une **réduction de 50 % des DMTG** aux donations d’entreprises en pleine propriété lorsque le donateur est âgé de moins de 70 ans. Guillaume Courault, délégué général de l’Association Française du Family Office, estime également que « *combiné à un démembrement [de propriété]* ⁽⁴⁾, *le pacte Dutreil est encore plus efficace, car il permet de réduire sensiblement les taux, qui tombent à des niveaux très intéressants* » ⁽⁵⁾. Dans ses réponses écrites au rapporteur, le CPO évalue ainsi qu’en cas de cumul de ces avantages fiscaux, « **le taux marginal supérieur applicable en ligne directe est ramené de 45 à 5,6 %** » ⁽⁶⁾.

Au-delà du coût pour les finances publiques que représentent les moindres DMTG collectés à l’occasion de la transmission d’une entreprise bénéficiant d’un pacte Dutreil, Guillaume Hannezo, membre du conseil d’administration du *think tank* Terra Nova, déplore **l’effacement des plus-values au moment de la transmission de l’entreprise**. Il prend ainsi l’exemple d’une « *famille dont l’entreprise créée avec rien vaut 1 milliard d’euros* » et qui, en retenant un taux

(1) Le projet de loi de finances pour 2025 avait réévalué ce montant à 800 millions d’euros.

(2) Audition du 17 juin 2026, compte-rendu n° 36.

(3) Audition du 5 mai 2026, compte-rendu n° 19.

(4) Ce dispositif fiscal est étudié plus en détail infra.

(5) Audition du 12 mai 2026, compte-rendu n° 26.

(6) La Cour des comptes identifie d’autres avantages cumulatifs au pacte Dutreil, tels que le recours au family buy out ou l’engagement collectif réputé acquis qui ne sont pas développés dans le présent rapport.

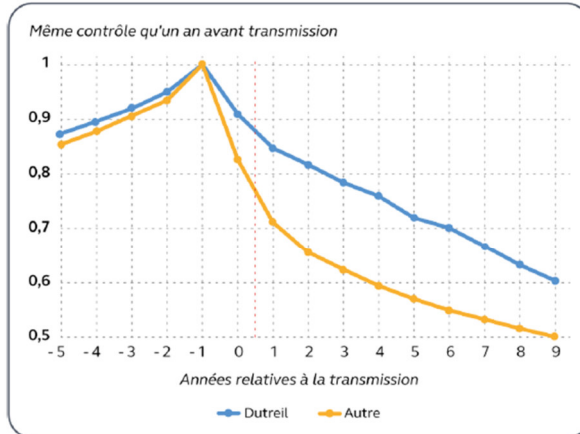
effectif de droits de succession de 5 %, « paiera 50 millions d'euros au moment de la succession du fondateur ». Dès lors, « les héritiers récupèrent l'entreprise à un prix de revient de 1 milliard d'euros. S'ils la vendent 1,1 milliard d'euros, ils auront payé 50 millions d'euros [de DMTG] et ils paieront l'impôt sur les plus-values entre 1 milliard et 1,1 milliard d'euros, mais les 350 millions d'euros [correspondant à l'imposition sur la plus-value initiale] ont été effacés ».

Pour M. Hannezo, il s'agit là d'un mécanisme d'évitement de la double taxation largement répandu : « Tous les conseils et tous les banquiers le savent et disent à leurs clients : "quand vous avez une société, donnez avant de vendre". Car si vous vendez et obtenez une plus-value, vous paierez ensuite l'impôt sur l'héritage ou sur les donations sur le montant qui reste. Tandis que si vous donnez d'abord et que vous vendez après, quand vous donnez ou quand vous mourez, vos héritiers bénéficient d'une remise à zéro des compteurs et toutes les plus-values accumulées au cours de la vie s'effacent, puisque le prix de revient pour les héritiers est celui auquel ils ont vu entrer l'actif dans leur patrimoine au moment de l'héritage ». D'après lui, c'est ce mécanisme d'effacement des plus-values – qui n'est pas propre au pacte Dutreil – qui « crée fondamentalement ce mécanisme d'accumulation » et qui « fait que les plus riches ne paient jamais la flat tax »⁽¹⁾.

Enfin, **le rôle économique du pacte Dutreil a pu être remis en cause** par certaines personnes auditionnées, s'appuyant en particulier sur le rapport précité de la Cour des comptes. Celle-ci a entrepris d'évaluer les effets économiques du pacte Dutreil par comparaison avec des entreprises comparables transmises sans ce dispositif. Elle constate notamment que les restructurations après transmission (changement d'actionnaires, changement de contrôle, entrée d'actionnaires étrangers) sont plus nombreuses sans le pacte. Elle en déduit que **le pacte Dutreil est favorable à la pérennité du contrôle familial et à la stabilité de l'actionnariat**, même si un léger rattrapage des restructurations dans les entreprises transmises sous pacte Dutreil est observable après cinq années, correspondant à la durée minimale des engagements sous pacte : cinq ans après la transmission, un peu moins de 30 % des entreprises transmises sous pacte Dutreil ont connu un changement de contrôle, contre un peu plus de 40 % des autres entreprises.

(1) Audition du 6 mai 2026, compte-rendu n° 21.

ÉVOLUTION DU CONTRÔLE DES ENTREPRISES APRÈS LEUR TRANSMISSION



Lecture : le graphique représente la proportion des entreprises dont le contrôle est identique à celui de l'année précédant la transmission. L'axe des ordonnées, numéroté de 5 à 1, se lit en pourcentages : il va de 50 à 100 %.

Source : Cour des comptes, Le pacte Dutreil : un dispositif fiscal en forte croissance à mieux cibler, novembre 2025. Données IPP.

Les transmissions hors pacte Dutreil se caractérisent par ailleurs par des sorties de dividendes nettement plus importantes. **La Cour n'observe cependant pas d'impact différencié sur le taux d'investissement des entreprises**, qui fléchit de 5,2 % deux à trois ans avant la transmission à 4,5 % cinq ans après la transmission dans les deux groupes. **Elle ne constate pas non plus d'effet notable sur l'emploi**, apprécié au travers de la trajectoire des salariés présents dans les entreprises au moment de la transmission.

iii. Un mécanisme soutenu par de nombreux acteurs et répandu dans le monde

Ces conclusions ont toutefois été contestées par plusieurs personnes auditionnées par la commission d'enquête qui estiment que le pacte Dutreil est un instrument essentiel à préserver.

- En premier lieu, **le calcul du coût du pacte Dutreil est contesté**. L'avocat Jean-François Desbuquois pointe le fait qu'il ne s'agit que d'« évaluations, et non de données certaines, car l'administration ne semble pas disposer d'une base exhaustive des transmissions sous pacte Dutreil » et que le chiffre élevé de 5 milliards d'euros n'a été atteint qu'en 2024 du fait d'une « transmission exceptionnelle, ainsi qu'à un effet d'emballement du système face à la crainte d'un durcissement du dispositif, qui a incité les chefs d'entreprise à accélérer le mouvement ». Surtout, M^e Desbuquois **conteste que les dépenses liées à ce dispositif puissent être considérées comme une dépense fiscale, ce qui supposerait que les chefs d'entreprise auraient pu transmettre leur entreprise au tarif de droit commun, ce qui est économiquement « impossible »**. Pour lui, « une entreprise ne peut être transmise avec 45 % de droits de mutation, car c'est

un actif non liquide »⁽¹⁾. Le Medef estime également que « *s'il n'y avait pas de pacte Dutreil, la transmission à titre gratuit serait souvent impossible* »⁽²⁾, remettant en cause le calcul de cette dépense fiscale par rapport à une norme fiscale qui n'aurait pas trouvé à s'appliquer.

M^e Desbuquois met aussi en exergue **le gain fiscal immédiat résultant du pacte Dutreil qui s'élevait à 1,6 milliard d'euros en 2024** selon la Cour des comptes. Selon lui, ses recettes constituent une « *anticipation* » : « *ils ont été acquittés volontairement par des personnes qui ont réalisé des transmissions de leur vivant, alors que sans cela, l'État aurait perçu des droits de succession peut-être vingt ou trente ans plus tard* »⁽³⁾.

• Beaucoup d'acteurs économiques louent par ailleurs la **stabilité actionnariale que procure le pacte Dutreil**, à l'instar de Philippe d'Ornano, co-président du Mouvement des entreprises de taille intermédiaire (METI), qui estime qu'il relève de l'« *intérêt général* » d'avoir « *des actionnariats stables qui se projettent dans un temps long, qui génèrent de la recette fiscale, de l'emploi et qui développent des projets en France.* » Il constate que « *les entreprises familiales sont, d'après de nombreuses études mondiales, très performantes, probablement l'un des modèles les plus performants, et qu'elles agissent sur le long terme. Elles investissent de manière contracyclique* »⁽⁴⁾. Stéphanie Robert, directrice générale de l'Association française des entreprises privées (Afepe), abonde en son sens, témoignant qu'avant l'existence du pacte Dutreil, « *nous avons vu la disparition d'entreprises et de pans entiers de l'industrie, faute de ne pas avoir su assurer une transmission intrafamiliale* »⁽⁵⁾.

Le Medef conteste d'ailleurs la méthodologie employée par la Cour des comptes pour établir l'utilité économique du dispositif, arguant que « *les entreprises qui ne font pas de pacte Dutreil sont forcément structurellement différentes* »⁽⁶⁾ de celles en faisant usage.

• Enfin, il a été fréquemment exprimé que **des équivalents du pacte Dutreil existent dans toutes les grandes économies comparables, dans des proportions souvent plus avantageuses**. La direction de la législation fiscale (DLF) relève ainsi que des allègements fiscaux ciblés sur les transmissions d'entreprises existent en « *Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni* »⁽⁷⁾.

La DLF souligne qu'il est « *fréquent qu'on puisse aller, à l'étranger, sous certaines conditions, jusqu'à une exonération totale* (en Allemagne, au Pays-Bas,

(1) Audition du 28 avril 2026, compte-rendu n° 16.

(2) Réponse écrite du Medef au questionnaire du rapporteur.

(3) Audition du 28 avril 2026, compte-rendu n° 16.

(4) Audition du 7 mai 2026, compte-rendu n° 24.

(5) Audition du 27 mai 2026, compte-rendu n° 32.

(6) Réponse écrite du Medef au questionnaire du rapporteur.

(7) Réponse écrite de la DLF au questionnaire du rapporteur.

au Royaume-Uni) et l'exonération complète est la règle en Italie ou en Wallonie ». Elle précise toutefois qu'**à certains égards plusieurs « dispositifs étrangers sont plus encadrés »**, via des seuils par exemple, à l'instar de l'Allemagne où le taux d'exonération baisse ou est soumis à des conditions plus strictes au-delà de 26 millions d'euros. Au Royaume-Uni, l'abattement devient « moins généreux » au-delà d'un million de livres. À l'inverse, le bénéfice du pacte en France n'est pas plafonné ou resserré au-delà d'un quelconque seuil. En outre, la DLF relève que la plupart des dispositifs étrangers sont « assez strictement ciblés sur les actifs professionnels, tandis qu'en France les sociétés à prépondérance professionnelle sont éligibles aux allègements "Dutheil" y compris pour les actifs personnels qu'elles renferment à l'exception de certains d'entre eux, exclus en application de la LFI pour 2026 ».

La DLF estime, à grands traits, que « la France est plus généreuse en assiette mais moins généreuse en taux ».

COMPARAISON DE DISPOSITIFS EUROPÉENS D'ALLÈGEMENTS FISCAUX CIBLÉS SUR LES TRANSMISSIONS D'ENTREPRISE

Allemagne	Part de l'actif d'exploitation transmise à chaque héritier jusqu'à 26 M€ : exonération à hauteur de 85 % ou 100 % selon le respect de conditions relatives notamment à la durée de maintien de l'activité et de la masse salariale Part de l'actif au-delà de 26 M€ : conditions supplémentaires ⁽¹⁾
Belgique	- Wallonie : exonération totale sous conditions (maintien de l'activité pendant 5 ans, emploi conservé à plus de 75 %, capital constant pendant 5 ans) - Bruxelles et région flamande : taux réduit de 3 % (ligne directe) ou 7 % (autres héritiers) si maintien de l'activité pendant 3 ans
Espagne	Abattement de 95 % sur la valeur de l'entreprise familiale (ou d'une participation) transmise au conjoint survivant ou aux héritiers en ligne directe en contrepartie d'un engagement de conserver l'entreprise ou la participation pendant 10 ans
Italie	Exonération des droits de succession si l'héritier (conjoint survivant ou descendant) maintient l'activité de l'entreprise pendant au moins 5 ans
Pays-Bas	Abattement de 100 % ou 75 % selon la valeur de l'entreprise transmise aux ayants-droits sous condition de poursuite de l'activité pendant 5 ans.
Royaume-Uni	Abattement de 100 % ou de 50 % sur la valeur des actifs professionnels sous conditions. Fractionnement optionnel sur 10 ans du paiement des droits afférents à ces actifs moyennant un intérêt de 5 %.

Source : DLF, réponse au questionnaire écrit du rapporteur et CPO, Corriger les principales distorsions de l'imposition du patrimoine, décembre 2025.

Pour illustrer ces disparités géographiques, Pierre-Jean Leduc, coprésident de la commission fiscalité du Medef, citant une étude du cabinet KPMG ⁽²⁾, prend l'exemple d'une société transmise d'une valeur de 10 millions d'euros : sans pacte Dutheil « les droits de donation en France s'élèvent à 4,3 millions d'euros, contre 875 000 euros avec le pacte. En Allemagne, c'est 2,3 millions d'euros ou 0 avec

(1) Si l'héritier dispose de moyens suffisants pour acquitter les droits, il ne peut pas bénéficier d'exonération pour la part dépassant 26 millions d'euros. Sinon, il lui est appliquée une exonération dégressive au-delà du seuil.

(2) KPMG, « Global family business tax monitor 2023 », février 2023.

*l'équivalent Dutreil. En Italie, c'est 0, avec ou sans Dutreil »⁽¹⁾. L'étude de KPMG, dont les résultats sont reproduits ci-dessous, illustre la compétitivité fiscale en matière de taxation de la transmission d'entreprise ayant cours en Europe. La France y apparaît comme affichant un « *coût fiscal [de la] transmission d'entreprise très supérieur à celui des pays étrangers* » selon M^e Desbuquois⁽²⁾.*

Même relativement faible, le niveau d'imposition de ce type de transmission en France reste plus élevé que dans d'autres pays voisins.

**COÛT COMPARÉ DE LA TRANSMISSION D'UNE ENTREPRISE D'UNE VALEUR DE
10 MILLIONS D'EUROS EN LIGNE DIRECTE**

(en millions d'euros)

	Droits de donation sans dispositif Dutreil ou équivalent	Droits de donation avec dispositif Dutreil ou équivalent
France	4,3	0,875
Pays-Bas	3,9	0,270
Espagne	4,7	0,111
Finlande	1,2	0,072
Autriche	0,095	0,063
Allemagne	2,3	0
Royaume-Uni	1,8	0
Belgique	0,3	0
Suède	0	0
Italie	0	0

Source : réponse du Medef au rapporteur, données KPMG, « *Global family business tax monitor 2023* », février 2023.

(1) Audition du 13 mai 2026, compte-rendu n° 27.

(2) Audition du 28 avril 2026, compte-rendu n° 16.

COÛT COMPARÉ DE LA TRANSMISSION D'UNE ENTREPRISE D'UNE VALEUR DE
100 MILLIONS D'EUROS EN LIGNE DIRECTE

(en millions d'euros)

	Droits de donation sans dispositif Dutheil ou équivalent	Droits de donation avec dispositif Dutheil ou équivalent
Allemagne	30	29,9
France	47,8	11
Finlande	11,8	3,4
Pays-Bas	39	3,2
Espagne	47,8	1,6
Autriche	1,04	1
Royaume-Uni	18	0
Belgique	3	0
Suède	0	0
Italie	0	0

Source : réponse du Medef au rapporteur, données KPMG, « Global family business tax monitor 2023 », février 2023.

b. L'effacement des plus-values latentes ou des reports d'imposition lors de la transmission

Qu'il s'agisse de donation ou de succession, la transmission n'est taxée qu'aux DMTG : **les donataires ou héritiers ne sont pas comptables des plus-values latentes des biens qui leur sont transmis**. Cette situation concerne la transmission de biens professionnels, comme précédemment rappelé, mais également d'autres transmissions de patrimoine financier. Parfois, les bénéficiaires profitent même de l'effacement d'impositions en report, en particulier dans le cadre du régime de l'apport-cession.

i. L'effacement des plus-values latentes

La spécificité de la fiscalité de la transmission en France, selon Guillaume Hannezo, réside dans le fait que « ***l'imposition des plus-values pour les plus riches n'est pas seulement différée, elle est annulée. La raison en est que les revenus et les plus-values accumulés s'effacent au décès*** » ⁽¹⁾.

L'article 150-0 D du CGI prévoit en effet que le gain net en cas de cession de valeurs mobilières correspond à **la différence entre leur prix de vente et en cas d'acquisition à titre gratuit, leur valeur retenue pour la détermination des droits de mutation**. L'article 150 VB du même code présente des dispositions similaires à propos des cessions de biens immobiliers.

La partie de la plus-value correspondant à la différence entre le prix d'acquisition historique et le prix évalué au moment de la transmission ne donne

(1) Audition du 6 mai 2026, compte-rendu n° 21.

lieu à aucun paiement d'impôt. Les DMTG acquittés au moment de la transmission effacent la dette fiscale potentielle au titre des plus-values antérieures à la transmission. La seule plus-value éventuellement imposée est celle résultant d'une valorisation du bien postérieure à sa transmission. Le rapport d'information de MM. les députés Mattei et Sansu relatif à la fiscalité du patrimoine publié en septembre 2023 ⁽¹⁾ propose une illustration de ce phénomène.

(1) Rapport d'information n° 1678 relatif à la fiscalité du patrimoine de MM. Mattei et Sansu, septembre 2023.

Cas-type d'effacement de la plus-value latente lors d'une transmission

En 2003, un investisseur achète 1 000 actions de l'entreprise ABC au prix de 50 euros l'unité, soit un investissement de 50 000 euros. À son décès en 2022, le prix de l'action est de 400 euros.

La plus-value s'élève à $1\,000 \times (400 - 50) = 350\,000$ euros. Les titres n'ayant pas été cédés à titre onéreux avant le décès mais transmis à titre gratuit lors du décès, la plus-value est considérée comme latente et n'est pas imposée en tant que revenu. Si elle l'avait été, un PFU à hauteur de 105 000 euros aurait dû être acquitté (30 % de 350 000 euros).

En revanche, l'héritier doit bien acquitter des DMTG sur la valeur des titres au moment du décès, soit 400 000 euros.

Si l'on suppose que cet héritier est imposé au taux marginal supérieur des DMTG en ligne directe lors de la succession, il acquitte des DMTG à hauteur de 180 000 euros pour la transmission à titre gratuit de ces titres.

L'héritier décide un an plus tard de revendre les titres, dont la valeur unitaire est passée, depuis le décès, de 400 à 420 euros.

La plus-value imposable au PFU correspond uniquement à la différence entre le prix de vente ($420 \times 1\,000 = 420\,000$ euros) et le prix des actions évalué au moment de la succession ($400 \times 1\,000 = 400\,000$ euros), soit 20 000 euros. L'imposition de la plus-value représente donc 6 000 euros.

Le décès a ainsi permis d'effacer la fraction de la plus-value correspondant à la différence entre le prix lors de la transmission ($400 \times 1\,000 = 400\,000$ euros) et le prix d'acquisition historique ($50 \times 1\,000 = 50\,000$ euros), soit 350 000 euros.

Sur 370 000 euros de plus-value totale, seuls 20 000 euros auront donc été soumis au prélèvement forfaitaire unique, tandis que les 350 000 euros restants de plus-value auront été soumis uniquement aux DMTG (pour un impôt à hauteur de 180 000 euros).

Si les titres avaient à l'inverse été cédés à titre onéreux juste avant le décès de l'investisseur, il aurait acquitté un PFU à hauteur de 105 000 euros. La somme à transmettre à son héritier nette de cet impôt n'aurait représenté que 295 000 euros. Les DMTG à acquitter sur cette transmission de la valeur nette correspondant à ces 400 000 euros de titres auraient été (en reprenant l'hypothèse d'une taxation au taux marginal supérieur en ligne directe) de 132 750 euros.

La somme des impôts acquittés se serait alors élevée à 237 750 euros (soit un surcroît d'imposition de l'ordre de 32 % par rapport à une transmission effaçant la plus-value).

Source : rapport d'information n° 1678 relatif à la fiscalité du patrimoine, septembre 2023 (Assemblée nationale, XVI^e législature).

Dans sa note « Repenser l'héritage »⁽¹⁾, le Conseil d'analyse économique identifie ce vecteur comme une perte fiscale importante : « *les plus-values ne sont taxées que lorsqu'elles sont réalisées, et il est donc possible de transmettre un bien de génération en génération sans jamais avoir à payer l'impôt sur les plus-values, même si le donataire cède l'actif par la suite.* ». Il déplore toutefois ne pas disposer

(1) CAE, Note n° 69, « Repenser l'héritage », décembre 2021.

de données exhaustives relatives à ce mécanisme en France et relève qu'aux États-Unis, le manque à gagner en termes de recette fiscale a été estimé à 0,05 % du PIB par la *Tax Foundation*, soit plus d'une dizaine de milliards de dollars.

ii. La « purge » d'imposition en report dans le cadre du régime de l'apport-cession

● Défini à l'article 150-0 B *ter* du CGI, le régime de l'apport-cession est un mécanisme de **report d'imposition des plus-values réalisées lors de certaines opérations** d'apport de valeurs mobilières.

Dans le cadre de ce régime, une personne physique peut interposer une société holding en lui apportant les titres d'une autre société qu'elle détenait auparavant de façon directe, afin de bénéficier d'un report d'imposition. Même si l'entrepreneur « vend » ses titres à sa holding, cet événement n'entraîne aucune imposition.

Les titres de la société ainsi apportée (société A), sont échangés contre des titres de la société bénéficiaire de l'apport (société B), soit la holding. En l'absence de régime fiscal dérogatoire, la personne physique devrait acquitter un impôt sur la plus-value constatée sur les titres de la société A au moment de l'échange. Le mécanisme de l'apport-cession permet à l'impôt d'être placé en report d'imposition jusqu'à la cession des titres de la société B reçus en échange. La société B se trouve ainsi intercalée entre la personne physique et la société A dont les titres ont été transmis. Elle peut percevoir des liquidités sous forme de dividendes ou en cédant les titres reçus. Le III de l'article 150-0 B *ter* liste les conditions d'application de ce report d'imposition ⁽¹⁾.

En pratique, l'assiette de la plus-value est déterminée et figée à la date de l'opération d'apport, mais **l'imposition effective de la plus-value à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux est reportée à une date ultérieure.** Ce report expire dans plusieurs situations. En particulier, le report d'imposition expire en cas de cession à titre onéreux par la société B des titres de la société A apportés par le contribuable, si cet événement intervient dans un délai, décompté de date à date, de trois ans à compter de l'apport des titres. Dans ce cas, et afin d'encourager l'investissement productif, **la plus-value en report n'est pas exigible immédiatement si la société holding réinvestit, dans les deux ans suivant la cession, 60 % du produit de la cession** dans une des activités éligibles prévues à l'article 150-0 B *ter* précité.

L'article 11 de la LFI pour 2026 ⁽²⁾ a restreint ce dispositif en prévoyant que le report d'imposition est maintenu en cas de cession des titres dans les trois ans si la société B réinvestit **au moins 70 %** du produit de la cession dans une activité économique éligible, dans un **délai de trois ans**, et **conserve cet investissement**

(1) Celles-ci sont relatives au territoire où s'effectue l'apport de titres ainsi qu'aux critères de contrôle par le contribuable de la société bénéficiaire de l'apport.

(2) Article 11 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.

pendant cinq ans. Cet article a également restreint le champ des réinvestissements éligibles pour exclure certaines activités bancaires, financières et immobilières.

En pratique, **l'apport-cession ne se limite pas à un mécanisme de décalage de l'imposition dans le temps, dans la mesure où certaines sommes peuvent n'être jamais imposées.**

Ainsi, en cas de donation des titres grevés d'une plus-value en report d'imposition, ce report d'imposition peut être transféré sur la tête du donataire ⁽¹⁾, dans la proportion des titres transmis. **Sauf si le donataire cède les titres reçus avant un délai de six ans ⁽²⁾ à compter de leur acquisition à titre gratuit, l'exonération est définitive.**

De même, **en cas de décès de l'apporteur des titres, l'exonération est également définitive** : dans la mesure où l'impôt n'est pas transmissible aux héritiers, le report d'imposition prend fin. En outre, si l'héritier décède après avoir vendu les titres, la plus-value réalisée sera évaluée sur la base de la valeur déclarée des titres au moment de la succession et non au moment de leur acquisition initiale par le défunt. Là encore, le mécanisme d'effacement de la plus-value latente est observable.

En tout état de cause, dans les cas où les titres apportés sont réinvestis dans les conditions mentionnées *supra*, le report est acquis tant que la holding n'est pas cédée par l'apporteur.

(1) Il s'agit des cas où le donataire contrôle la société émettrice des titres transmis, la notion de contrôle étant entendue au sens des dispositions du 2° du III de l'article 150-0 B ter et appréciée à la date de la transmission.

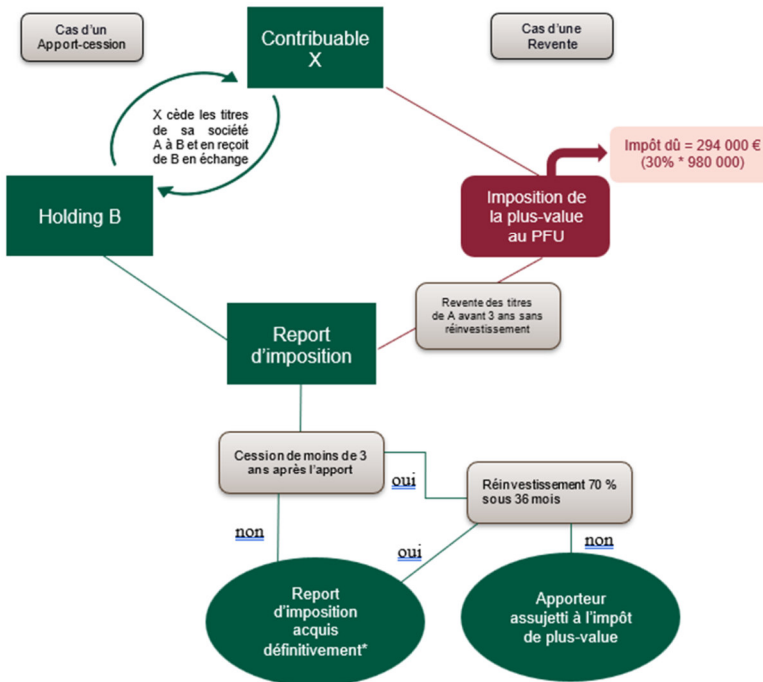
(2) Ce délai est porté à onze ans en cas d'investissement réalisé dans les conditions prévues au d du 2° du I de l'article 150-0 B ter du CGI.

Cas-type d'effacement du report d'imposition dans le cadre du mécanisme de l'apport-cession

Un contribuable X a créé en 2003 une société A en engageant un capital initial de 20 000 euros. En 2017, alors qu'il souhaite vendre cette entreprise, celle-ci est estimée à 1 million d'euros. La plus-value latente est donc de 980 000 euros. X cède alors les titres de sa société A à la holding B et reçoit en échange des titres de la holding B.

La holding B ayant reçu les titres de la société A les cède en 2019, soit 2 ans après l'apport, puis réinvestit 75 % du produit de la cession dans une activité économique éligible au bout de 30 mois et conserve cet investissement depuis lors : elle bénéficie d'un report de l'imposition de la plus-value qui s'élève à 294 000 euros.

Le contribuable X décède en 2025 et le contribuable Y hérite des titres de la holding B. Le report d'imposition est définitivement acquis.



* Jusqu'à l'expiration du report en cas de revente de la holding ou définitivement en cas de succession ou en cas de donation sous condition de détention minimale de 6 ou 11 ans par le donataire.

Source : rapport d'information n° 1888 sur l'application des mesures fiscales, septembre 2025 (Assemblée nationale, XVII^e législature).

● **Le bénéfice de ce report d'imposition est concentré sur les ménages les plus aisés.** Selon le CPO ⁽¹⁾, « le dispositif de l'apport-cession bénéficiait en 2023 à 8 400 foyers dont le revenu déclaré moyen hors plus-values était de 700 000

(1) Qui se fonde sur les données de la base POTE de la DGFIP.

euros par an ». Il note qu'« *il s'agit d'un niveau proche du revenu fiscal moyen des 0,1 % les plus aisés* ». En outre, « *plus des deux tiers du montant des plus-values mis en report au titre de l'apport-cession en 2023 – soit 23,5 milliards d'euros – est concentré sur 84 foyers dont le revenu déclaré moyen était de 21,9 millions d'euros hors plus-values* » ⁽¹⁾.

Les données de la DGFIP attestent aussi de cette **concentration des flux de plus-values placées en report d'imposition au niveau des plus hauts revenus** : parmi les quelque 33,6 milliards d'euros de nouvelles plus-values placées en report d'imposition avant abattements sur les revenus de 2023, 31,3 milliards relevaient du dernier décile, soit 93 % du total. Cette proportion était de 56 % pour les 0,01 % des plus hauts RFR.

FLUX DE PLUS-VALUES PLACÉES EN REPORT D'IMPOSITION PAR DÉCILE DE RFR

(en millions d'euros)

Tranche de RFR	Nouvelles plus-values placées en report d'imposition avant abattements			
	Revenus 2020	Revenus 2021	Revenus 2022	Revenus 2023
1er décile	238	40	107	1 284
2e décile	38	210	192	76
3e décile	16	13	218	91
4e décile	18	20	191	34
5e décile	125	38	70	36
6e décile	60	51	612	47
7e décile	78	76	56	136
8e décile	159	105	179	229
9e décile	201	246	392	444
10e décile (hors top 0,01 %)	6 845	10 242	11 812	12 450
Top 0,01 %	3 064	5 317	4 538	18 810
TOTAL	10 841	16 358	18 366	33 636

Source : rapport d'information n° 1888 sur l'application des mesures fiscales, septembre 2025 (Assemblée nationale, XVII^e législature).

Bien que l'utilisation du mécanisme de l'apport-cession puisse aboutir à l'effacement final de l'imposition, Philippe Gosset, avocat fiscaliste, assure que la disparition de l'imposition de la plus-value liée à la succession n'est pas un motif de recours à ce dispositif. Il estime que « *les personnes qui réalisent ce type d'opération sont souvent des entrepreneurs encore en activité qui espèrent vivre longtemps. Leur planification successorale se concentre plutôt sur les transmissions anticipées de type donation, pour lesquelles le dispositif prévoit des conditions de conservation strictes pour maintenir le report d'imposition* » ⁽²⁾.

(1) Réponse écrite du CPO au questionnaire du rapporteur.

(2) Audition du 28 avril 2026, compte-rendu n° 16.

L'utilisation de l'apport-cession comme mécanisme permettant la non-imposition des plus-values semble pourtant être un phénomène de plus en plus important : **le flux de sommes placées en report d'imposition a connu une hausse substantielle, s'élevant à 33,6 millions d'euros en 2023 et à 22,2 millions d'euros en 2024**. De fait, les données recensées font état d'une importante **asymétrie entre les flux de sommes placées en report d'imposition et les flux de sommes dont le report d'imposition a pris fin**. Il en résulte **un stock des plus-values placées en report d'imposition atteignant un niveau préoccupant** : de 78,8 millions d'euros en 2020, il est passé à 173 millions d'euros en 2024, soit une hausse de 120 % en 4 ans.

ÉVOLUTION DES MONTANTS PLACÉS EN REPORT D'IMPOSITION DANS LE CADRE DU RÉGIME DE L'APPORT-CESSION

(en millions d'euros)

	Revenus 2020	Revenus 2021	Revenus 2022	Revenus 2023	Revenus 2024
Nouvelles plus-values placées en report d'imposition avant abattements	10 841	16 358	18 366	33 636	22 172
Plus-values avant abattements dont le report d'imposition a pris fin	313	494	635	418	1 514
Stock des plus-values placées en report d'imposition ⁽¹⁾	78 787	96 640	117 130	152 869	173 268

Source : Données DGFIP.

Malgré ces pertes fiscales, M^e Gosset rappelle l'utilité de ce dispositif qui permet « *aux chefs d'entreprise de se relancer dans une nouvelle aventure* » et à les « *inciter [...] à réinvestir dans l'économie réelle* ». Il souligne à ce titre que le dispositif a été étendu aux « *fonds dits de "remplacement", qui ne sont pas constitués par les chefs d'entreprise eux-mêmes. Ces derniers investissent dans des fonds dont l'objet est précisément de cibler des entreprises éligibles, qui sont souvent des entreprises ayant des besoins en fonds propres. Si l'on supprimait ou dégradait ce régime, comme ce fut le cas dans le cadre de la dernière loi de finances, il deviendrait nécessairement moins incitatif, ce qui pourrait entraîner des effets de bord qu'il convient de bien mesurer* » ⁽²⁾.

Emmanuel Lejeune, expert-comptable, considère également que le régime de l'apport cession est un dispositif équilibré, qui permet à un chef d'entreprise qui souhaite créer une nouvelle société d'« *éviter que 30 % de l'apport ne s'envolent*

(1) Le montant donné pour le stock des plus-values placées en report d'imposition est un majorant. En effet, la case 8UT de la déclaration de revenus n° 2042, qui permet de renseigner le stock des plus-values placées en report d'imposition, peut également contenir des montants n'étant pas relatifs à des plus-values en report d'imposition en application de l'article 150-0 B ter.

(2) Audition du 28 avril 2026, compte-rendu n° 16.

au passage [via le PFU] et d'avoir un maximum disponible à réinvestir dans une autre activité » ⁽¹⁾.

c. L'assurance-vie, outil fiscal avantageux pour la transmission du patrimoine financier

● **L'assurance-vie bénéficie d'un régime fiscal très avantageux en matière de succession.** Comme le relève le conseil supérieur du notariat (CSN), « les sommes reçues par les bénéficiaires d'un contrat d'assurance-vie ne font pas partie de la succession de la personne décédée et ne sont donc pas taxées » ⁽²⁾ quel que soit le degré de parenté existant entre cette dernière et le bénéficiaire.

Les contrats souscrits au profit du conjoint ou du partenaire de Pacs, de certains organismes sans but lucratif et, sous certaines conditions, les contrats souscrits au profit des frères et sœurs sont totalement exonérés de DMTG.

Dans les autres situations, une partie du capital peut être imposable en fonction :

- de la date de souscription des placements ou des versements ;
- de l'âge de l'épargnant lors des versements ;
- du capital versé aux bénéficiaires.

Le régime fiscal applicable à la transmission de l'assurance-vie est synthétisé dans le tableau ci-dessous.

TRAITEMENT FISCAL DE LA TRANSMISSION DE L'ASSURANCE-VIE

	Primes versées avant le 13 octobre 1998		Primes versées après le 13 octobre 1998	
	Avant les 70 ans de l'assuré	Après les 70 ans de l'assuré	Avant les 70 ans de l'assuré	Après les 70 ans de l'assuré
Contrat souscrit avant le 20 novembre 1991	Pas de taxation		- Abattement de 152 500 € - Taxation de 20 % jusqu'à 700 000 € et 31,25 % au-delà	
Contrat souscrit après le 20 novembre 1991	Pas de taxation	DMTG dus sur la fraction des primes excédant 30 500 €	- Abattement de 152 500 € - Taxation de 20 % jusqu'à 700 000 € et 31,25 % au-delà	DMTG dus sur la fraction des primes excédant 30 500 €

Source : réponse écrite du CSN au rapporteur.

● Si 42 % des ménages français détiennent une assurance-vie selon le CPO, ce dernier a mesuré qu'en 2025 « les contrats d'un montant supérieur à

(1) Audition du 17 juin 2026, compte-rendu n° 37.

(2) Réponse écrite du CSN au questionnaire du rapporteur.

700 000 euros imposés au taux marginal supérieur de 31,25 % ne concernaient que 2 000 défunts et 3 500 héritiers » ⁽¹⁾, illustrant la forte concentration des avantages successoraux accordés à l'assurance-vie. Selon les comptes distributionnels de la Banque de France, au 4^{ème} trimestre 2025, **les ménages appartenant au dernier dixième de patrimoine net en France détenaient 1 327 milliards d'euros d'encours d'assurance-vie sur un total de 1 937 milliards d'euros, soit 68 %.**

Malgré cette concentration, le CPO note que le bénéfice de l'avantage successoral de l'assurance-vie demeure « *mieux réparti* » que celui attaché au pacte Dutreil.

d. Le recours au démembrement de propriété

● La donation de la nue-propriété consiste pour un donateur à **transférer à un bénéficiaire** (souvent un parent à son enfant) **la propriété d'un bien tout en conservant l'usufruit**, c'est-à-dire le droit d'usage et de jouissance du bien. Cela peut se traduire par la faculté de vivre dans une maison ou, le cas échéant, de percevoir les revenus générés par un bien. **L'usufruit étant détaché de la nue-propriété, il crée un démembrement de propriété.**

En application de l'article 1133 du CGI, **aucun droit n'est en principe exigible lors de la réunion de l'usufruit à la nue-propriété lorsque cette réunion a lieu par le décès de l'usufruitier ou l'expiration du temps fixé pour la durée de l'usufruit.** Le CSN rappelle en effet que l'usufruit étant un « *droit viager, le décès de l'usufruitier éteint le droit d'usufruit et n'opère par conséquent pas de "transfert" de droit au nu-propriétaire* » ⁽²⁾. Seule la taxe de publicité foncière est exigible sur l'acte publié à la conservation des hypothèques constatant la réunion de l'usufruit à la nue-propriété d'un immeuble ⁽³⁾.

Dès lors, la transmission de la nue-propriété constitue un avantage fiscal attractif car **le montant des DMTG est établi à partir de la valeur de la nue-propriété, considérée comme plus faible que la valeur de la pleine-propriété.** En vertu de l'article 669 du CGI, il est ainsi fait application d'un barème progressif, censé traduire l'espérance de vie de l'usufruitier.

(1) Réponse écrite du CPO au questionnaire du rapporteur.

(2) Réponse écrite du CSN au questionnaire du rapporteur.

(3) Article 1020 du CGI.

BARÈME FISCAL DE L'USUFRUIT ET DE LA NUE-PROPRIÉTÉ

Âge de l'usufruitier, moins de :	Valeur de l'usufruit	Valeur de la nue-propiété
21 ans révolus	90 %	10 %
31 ans révolus	80 %	20 %
41 ans révolus	70 %	30 %
51 ans révolus	60 %	40 %
61 ans révolus	50 %	50 %
71 ans révolus	40 %	60 %
81 ans révolus	30 %	70 %
91 ans révolus	20 %	80 %
Plus de 91 ans révolus	10 %	90 %

Source : article 669 du CGI.

Comme le relevaient MM. Jean-Paul Mattei et Nicolas Sansu dans leur rapport d'information sur la fiscalité du patrimoine ⁽¹⁾, « *la valeur du bien transmis au moment de la reconstitution en pleine-propiété peut avoir considérablement évolué par rapport à celle qui avait été retenue au moment du démembrement, procurant le cas échéant un enrichissement qui n'est alors ni imposé dans le chef de l'héritier, ni pris en compte dans l'assiette des droits de successions.* » Il s'agit dès lors d'un avantage fiscal qui peut s'avérer très important et qui est « *largement utilisé afin de maximiser les opérations de planification successorale et à des fins d'optimisation fiscale* ». Selon le CPO ⁽²⁾, les dons immobiliers par démembrement concernaient 73 000 donateurs et 99 000 donataires en 2019. Le patrimoine immobilier moyen transmis s'élevait à 374 000 euros contre 199 000 euros pour les biens immobiliers transmis par héritage et 255 000 euros pour les biens transmis en pleine propriété.

Les donations avec réserve d'usufruit ne se limitent d'ailleurs pas aux seuls biens immobiliers et peuvent également concerner les transmissions de titres sociaux ou de contrats d'assurance-vie, accroissant de ce fait le gain fiscal potentiel à une assiette de patrimoine nettement plus large. Il est par ailleurs difficile d'établir le coût total de ce dispositif. Selon la note précitée du Conseil d'analyse économique ⁽³⁾, la perte de rendement potentiel des droits de donation et de succession **pourrait s'établir à environ 2 à 3 milliards d'euros par an.**

• **Les ménages les plus aisés bénéficient proportionnellement davantage de la donation en nue-propiété que le reste des ménages.** Le CSN note ainsi que les plus hauts patrimoines ont facilement recours à ce dispositif car ils ont « *un patrimoine à transmettre suffisamment tôt* » et qu'ils ont plus fréquemment accès à « *un conseil juridique* » adapté.

(1) Rapport d'information n° 1678 relatif à la fiscalité du patrimoine, septembre 2023 (Assemblée nationale, XVI^e législature).

(2) Réponse écrite du CPO au questionnaire du rapporteur.

(3) CAE, Note n° 69, « Repenser l'héritage », décembre 2021.

De surcroît, **les effets du démembrement de propriété peuvent se cumuler avec d'autres dispositifs fiscaux** auxquels ont souvent recours les ménages disposant des patrimoines les plus importants. Il en va ainsi du pacte Dutreil pour la transmission de sociétés mais également de la transmission intéressant les propriétés en nature de bois et forêts ⁽¹⁾ ou des transmissions de biens ruraux donnés à bail à long terme ⁽²⁾.

Anticipant leur succession, les plus hauts patrimoines emploient la grande variété des dispositifs fiscaux à leur disposition (pacte Dutreil, démembrement, régime de l'apport-cession...) dont les usages peuvent être cumulés. Il en résulte une imposition réelle de ces grandes transmissions bien inférieure à ce que suggèrent les taux élevés des droits de mutation à titre gratuit caractéristiques du système fiscal français.

D. UNE RÉGRESSIVITÉ DE L'IMPOSITION DES MÉNAGES LES PLUS AISÉS AGRAVÉE PAR LEUR CAPACITÉ À PILOTER LEUR PATRIMOINE ET LEURS REVENUS

1. Un recours à des sociétés patrimoniales réduisant fortement la fiscalité au sommet de la distribution

Les sociétés patrimoniales, prenant le plus souvent la forme de holding, occupent une place structurante dans l'organisation des patrimoines situés au sommet de la distribution des revenus et des richesses. Elles constituent en effet des outils privilégiés de structuration et de pilotage des flux de revenus. Ce pilotage repose largement sur un mécanisme de rétention des profits au sein des sociétés contrôlées, lesquels sont conservés dans la holding.

Ce phénomène de non-distribution revêt une ampleur significative, puisqu'il représente 4,9 % du PIB, soit 131 milliards d'euros en 2022 qui n'ont pas été distribués ⁽³⁾. Il contribue fortement à expliquer la régressivité de la fiscalité des 0,1 % des contribuables les plus aisés.

a. Des structures sociétaires au cœur de l'atténuation de l'imposition des ménages les plus aisés

i. La généralisation des structures sociétaires à des fins de structuration patrimoniale

Les sociétés holdings occupent une place centrale dans l'architecture patrimoniale des ménages les plus aisés. Si elles peuvent répondre à des fonctions économiques et organisationnelles, **leur diffusion s'inscrit également dans une évolution de fond du droit des sociétés et de la fiscalité, qui a progressivement**

(1) Article 793 du CGI.

(2) Articles 793 et 793 bis du CGI.

(3) Réponses écrites de l'Insee au questionnaire du rapporteur.

fait des véhicules sociétaires des instruments ordinaires de gestion et d'optimisation de l'imposition des patrimoines.

● À l'origine, **les principaux régimes fiscaux applicables aux holdings avaient été conçus dans une logique de structuration et de consolidation des groupes économiques.** Toutefois, ces dispositifs n'ont jamais été strictement limités aux seules entreprises exerçant une activité opérationnelle. Comme le rappelle Florence Deboissy lors de son audition devant la commission, **les régimes fiscaux applicables aux sociétés de capitaux « s'appliquent à toutes les holdings, qu'elles structurent un groupe industriel ou un patrimoine immobilier ou de valeurs mobilières »** ⁽¹⁾. Autrement dit, leur champ d'application excède largement la seule sphère productive.

Ainsi, même lorsque certains dispositifs demeurent formellement liés à l'exercice d'une activité économique, Florence Deboissy souligne que *« les régimes [évoqués] s'appliquent indifféremment, quelle que soit la nature du patrimoine »* ⁽²⁾. **Cette neutralité juridique contribue à faire des holdings un cadre universel de détention d'actifs, indépendamment de leur finalité économique.** Dès lors, les sociétés de capitaux, comme la société par action simplifiée (SAS), apparaissent comme *« un régime très ouvert, qui n'a jamais été conditionné à l'exercice d'une activité d'entreprise »* ⁽³⁾.

(1) Audition du 5 mai 2026, compte-rendu n° 18.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

La SAS, un véhicule juridique particulièrement adapté à la gestion des patrimoines

Créée en 1994, la **société par actions simplifiée (SAS)** s'est imposée comme la **forme sociale de référence pour structurer les patrimoines importants**.

Contrairement aux formes sociétaires plus rigides issues du droit des sociétés de capitaux, **elle peut être constituée par un associé unique (SASU), avec un capital librement fixé à partir d'un euro, ce qui en facilite très largement l'accès**. Au-delà de cette accessibilité formelle, la SAS se distingue surtout par la très grande liberté laissée aux associés dans l'organisation de son fonctionnement. Les statuts peuvent aménager les règles de gouvernance, les modalités de prise de décision, les conditions de cession des titres ou encore les droits attachés aux actions. Cette flexibilité en fait un **instrument particulièrement efficace pour organiser la conservation du contrôle d'un patrimoine** tout en anticipant sa transmission, sans les contraintes classiques des structures plus encadrées.

Sur le plan fiscal, **la SAS relève par principe de l'impôt sur les sociétés**. Ce régime permet une dissociation nette entre la réalisation du résultat et sa distribution, **les bénéfices pouvant être capitalisés au sein de la structure tant qu'aucune décision de distribution n'intervient**. Ce mécanisme de rétention des profits constitue un levier central dans les stratégies patrimoniales des contribuables les plus aisés, dans la mesure où il permet de neutraliser temporairement, l'imposition personnelle des revenus.

La SAS est devenue le support privilégié des holdings patrimoniales, en permettant à la fois la centralisation du contrôle et la maîtrise du rythme de l'imposition.

Cette évolution s'inscrit dans une transformation plus large du droit des sociétés, marquée par l'**assouplissement progressif des contraintes pesant sur les sociétés de capitaux**. Longtemps, celles-ci étaient conçues comme des instruments de mutualisation du capital entre de nombreux investisseurs, dans des configurations caractérisées par une faible personnalisation des relations entre associés. Comme le souligne Laurent Bach, *« pendant très longtemps, l'établissement d'une société de capitaux faisait l'objet de telles contraintes qu'on y recourait quand on était nombreux et qu'il n'y avait pas d'intuitu personae »* ⁽¹⁾.

Toutefois, la libéralisation progressive du droit des sociétés a profondément modifié cet équilibre, en ouvrant la voie à des structures juridiquement plus souples, donc personnalisables, tel que la SAS. Comme le résume Laurent Bach, *« une société de capitaux peut désormais correspondre de manière très précise à ses intérêts personnels grâce au concept de SAS. Nous avons aujourd'hui à la fois la liberté contractuelle et la personnalité distincte. C'est ainsi que nous avons de plus en plus de sociétés de capitaux qui servent les intérêts directs de leurs fondateurs, d'une manière bien plus intime qu'il y a une trentaine d'années »* ⁽²⁾. Cette évolution traduit un basculement structurel : **la société de capitaux n'est plus seulement un instrument de financement collectif, mais devient également un outil de structuration patrimoniale individualisée**.

(1) Audition du 31 mars 2026, compte-rendu n° 4.

(2) Ibid.

Cette analyse est corroborée par Florence Deboissy, qui souligne qu'« *aujourd'hui, il est possible d'avoir des structures très fermées, comme la SAS, avec un seul associé ou une seule famille* »⁽¹⁾. Il en résulte une hybridation des logiques sociétaires, dans laquelle **des véhicules historiquement conçus pour la mutualisation du capital peuvent désormais fonctionner comme des enveloppes patrimoniales fermées, adaptées au contrôle et à la transmission des actifs.**

● L'ensemble de ces évolutions explique que **les patrimoines les plus importants soient aujourd'hui très largement structurés et détenus au travers de sociétés.** Cette médiation sociétaire s'est imposée comme une norme de gestion patrimoniale au sommet de la distribution, comme l'indique Florence Deboissy, « *lorsque des personnes physiques détiennent un patrimoine important, il est rare qu'elles le possèdent en direct. Très souvent, ce patrimoine est détenu par l'intermédiaire d'une société, que celle-ci détienne des actifs immobiliers ou des titres de participation* »⁽²⁾.

Lors de son contrôle sur place à Bercy, le rapporteur a constaté une généralisation de la détention indirecte des actifs immobiliers : parmi les 50 contribuables détenant les patrimoines immobiliers les plus élevés au sens de l'IFI, la quasi-totalité structure son patrimoine au moyen de sociétés interposées. Au total, **84,8 % du patrimoine immobilier détenu par cette catégorie de contribuables l'est indirectement, par l'intermédiaire de sociétés, ce qui représente, en moyenne, 81,7 millions d'euros d'actifs immobiliers détenus de cette manière, contre 14,6 millions d'euros détenus en direct.** Il convient aussi de souligner qu'une minorité de ces contribuables ne détient pas directement sa résidence principale.

Cette pratique est également décrite par **les avocats-conseils fiscaux et les family offices comme une forme classique de gestion du patrimoine.** Selon Pierre Pellet, « *le schéma est pratiquement toujours le même. Les clients détiennent leur actif professionnel par l'intermédiaire d'une holding constituée. Elle leur a permis de développer leur activité professionnelle au fil du temps et, au moment de la cession, ils la conservent. L'impôt sur la cession est payé par cette société, qui permet ensuite de redéployer, selon les souhaits de nos clients, leurs actifs financiers* »⁽³⁾.

Dans cette perspective, **les holdings, initialement conçues comme instruments de structuration et de contrôle des groupes de sociétés, tendent à se transformer en enveloppes de gestion patrimoniale, dont les fond peuvent être réinvestis ou rester dormants.** Cette dimension patrimoniale est également illustrée, pour les plus grandes fortunes, par la gestion internalisée de la holding : l'AFFO souligne que « *dans le cas le plus courant, lorsqu'il existe une holding*

(1) Audition du 5 mai 2026, compte-rendu n° 18.

(2) Ibid.

(3) Audition du 16 juin 2026, compte-rendu n° 35.

familiale, le family office en est salarié »⁽¹⁾, témoignant de l'intégration de ces structures sociétaires dans une logique de gestion patrimoniale.

Cette détention indirecte des patrimoines s'accompagne d'une recomposition progressive de la nature des revenus perçus par les ménages les plus aisés. L'INSEE observe ainsi que, « *les ménages très fortunés ont moins de revenus salariés et plus de revenus d'entreprise individuelle et de revenus financiers tels que les dividendes* »⁽²⁾. Ce constat peut évidemment s'expliquer par le fait que la richesse de ces ménages provient en majeure partie d'investissements économiques fructueux, plutôt que d'une activité salariée. L'INSEE précise néanmoins que « *cette croissance de la part des revenus financiers pourrait correspondre au choix d'exercer certaines activités professionnelles en société par actions simplifiée (SAS) plutôt qu'en entrepreneur individuel, lequel choix pourrait s'expliquer, en partie, par l'évolution de la législation fiscale* »⁽³⁾.

Au total, le rapporteur constate que les sociétés holdings ne constituent plus seulement un instrument d'organisation des groupes d'entreprises, mais sont devenues le support privilégié de la détention et de la gestion des grands patrimoines. Elles offrent aux contribuables une **capacité d'arbitrage particulièrement étendue sur le calendrier et l'intensité de leur imposition**. Dès lors, comme le constate la DLF dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, « *il existe une porosité propice à l'optimisation entre les revenus de la société contrôlée et ceux de l'actionnaire qui la contrôle* ».

ii. La rétention des revenus dans les structures sociétaires comme vecteur d'optimisation fiscale

● Au-delà de leur fonction première de détention d'actifs, les holdings patrimoniales offrent aux contribuables qui les contrôlent un levier déterminant de **dissociation entre la réalisation d'un revenu économique et son imposition effective au niveau personnel**. Tant que les bénéfices sont conservés au sein de la structure, ils échappent à l'impôt sur le revenu, qui n'intervient qu'au moment d'une distribution effective. Les personnes entendues par la commission ont unanimement souligné que **cette capacité de rétention constitue l'un des principaux moteurs de l'optimisation fiscale au sommet de la distribution des patrimoines**.

Ce mécanisme repose sur le régime fiscal applicable aux holdings soumises à l'impôt sur les sociétés. Comme le rappelle Florence Deboissy, « *l'intérêt pour ces sociétés holding d'être soumises à l'IS [...] réside dans le fait que les dividendes qu'elles reçoivent sont exonérés, à l'exception d'une quote-part de 5 %* »⁽⁴⁾. Dès lors, « *ces dividendes ne seront taxés que s'ils sont distribués à l'associé personne physique. Tant que les dividendes restent dans la société, ils ne*

(1) Audition du 12 mai 2026, compte-rendu n° 26.

(2) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 9.

(3) Ibid.

(4) Audition du 5 mai 2026, compte-rendu n° 18.

sont pas taxés à l'IS » ⁽¹⁾. Cette logique organise donc une **imposition différée, dépendant exclusivement du choix de distribution opéré par le détenteur du contrôle**.

Le principal avantage fiscal des holdings tient en effet au régime dit des sociétés mère-fille, qui permet, sous condition de détention minimale de 5 % du capital, **d'exonérer quasi intégralement les dividendes perçus, seule une quote-part forfaitaire de frais et charges (QPFC) restant imposable**. En pratique, cette quote-part conduit à une imposition effective très limitée des flux remontant dans la holding, dans la mesure où elle est fixée à 5 % du bénéfice imposable et imposée selon le taux normal d'IS de 25 % ⁽²⁾. Cette neutralité fiscale des remontées de dividendes favorise ainsi la capitalisation interne des résultats et renforce la capacité de réinvestissement au sein des structures.

Cette efficacité est **encore accrue lorsque les sociétés s'inscrivent dans un périmètre d'intégration fiscale**. Dans ce cas, la détention d'au moins 95 % du capital permet de compenser les résultats bénéficiaires et déficitaires au sein du groupe, limitant la base imposable consolidée. Par ailleurs, la QPFC est réduite par rapport au régime de droit commun, puisqu'elle n'est fixée qu'à hauteur de 1 % du bénéfice imposable et imposée à hauteur de 25 %. Le gain budgétaire total de la QPFC est évalué à 1,7 milliard d'euros : 1,5 milliard d'euros au titre du régime mère-fille et 200 millions d'euros au titre du régime de l'intégration fiscale.

À titre d'exemple, **un contribuable se distribuant personnellement les dividendes de la société qu'il contrôle s'acquittera du PFU de 31,4 %, contre une QPFC de 1,25 % s'il les remonte puis les thésaurise dans sa holding – voire 0,25 % en cas de groupe intégré**.

(1) Ibid.

(2) Il convient de constater que la France est déjà au taux plafond de montant forfaitaire, fixé à 5 % par l'article 4 de la directive mère-fille (directive 2011/96/UE du Conseil du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents).

COMPARAISON DES REVENUS ET BÉNÉFICES PERÇUS PAR UN ACTIONNAIRE PERSONNE PHYSIQUE ET PAR UNE HOLDING BÉNÉFICIAIRE DU RÉGIME DES SOCIÉTÉS MÈRE-FILLE

(en euros)

Distribution des dividendes à l'actionnaire		Distribution des dividendes à la détentrice		Distribution des dividendes à la holding détentrice d'un groupe intégré	
Bénéfice imposable de la société d'exploitation	100 000				
Impôt sur les sociétés dû au taux de 25 %	25 000				
Bénéfices distribués	75 000				
PFU	23 550	QPFC de 5 %, imposée au taux normal de 25 %	938	QPFC de 1 %, imposée au taux normal de 25 %	188
Revenu perçu par l'actionnaire	51 450	Bénéfice dégagé par la holding	74 063	Bénéfice dégagé par la holding	74 813

Source : à partir d'Assemblée nationale, rapport n° 1996 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2026, Tome II, Volume I, p. 50-51.

Dans cette perspective, le régime mère-fille contribue également à organiser un pilotage des revenus au bénéfice des ménages les plus aisés. En réponse à une remarque soulignant que le recours à toute société intermédiaire à l'IS permettrait de réduire l'assiette imposable à l'IR, Amélie de Montchalin indiquait : « 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 » ⁽¹⁾.

En effet, la holding, en s'interposant entre la société opérationnelle et l'actionnaire, permet d'organiser la circulation des revenus sans que celui-ci n'ait nécessairement la maîtrise directe ou exclusive de la société fille. Lorsque des distributions interviennent au niveau de cette dernière, le contribuable peut faire remonter les flux vers sa holding plutôt que vers son compte personnel. Dans ce cadre, il supporte une imposition limitée tout en conservant la capacité de décider *in fine* du moment où ces revenus lui seront effectivement distribués à titre personnel.

De surcroît, les bénéfices peuvent être conservés et réinvestis au sein de la holding sans déclencher l'imposition de l'associé personne physique. Ils

(1) Audition du 19 mai 2026, compte-rendu n° 30.

contribuent ainsi à accroître la capacité de capitalisation du patrimoine des ménages les plus aisés, en permettant le réemploi des gains issus des sociétés contrôlées vers d'autres actifs, au sein d'un cadre de réinvestissement à faible friction fiscale. À cet égard, le projet d'étude d'impact sur le dispositif de contribution différentielle sur les hauts patrimoines (CDHP) un temps envisagé par le Gouvernement, que le rapporteur a pu consulter, relève que « *les revenus [peuvent être] thésaurisés par les plus hauts patrimoines notamment dans des holdings. Ce stockage représente une modalité d'évitement de l'imposition pour les plus hauts patrimoines* ».

Dans le même sens, Camille Landais souligne qu'« *en ne distribuant pas les profits, qui peuvent rester dans les holdings, les personnes évoquées ne se versent pas de revenu et ne sont donc pas assujetties à l'impôt sur le revenu* »⁽¹⁾. Plusieurs personnes auditionnées ont d'ailleurs estimé que **cette problématique constitue désormais le cœur des stratégies d'optimisation des hauts patrimoines**. Ainsi, selon Amélie de Montchalin, « *la question principale posée par la suroptimisation est celle des revenus non distribués qui restent logés dans des holdings* »⁽²⁾.

● Cette capacité à maîtriser le fait générateur de l'impôt est d'autant plus significative que les dirigeants peuvent ajuster avec précision les montants effectivement appréhendés en fonction de leurs besoins de consommation. Pierre Pellet, *family officer*, explique que « *nos clients puissent influencer sur le montant de la rémunération qui leur est versée en tant que président de société par actions simplifiées (SAS) ou autre, c'est certain* »⁽³⁾. En pratique, « *ils peuvent ajuster leur rémunération à leurs besoins. S'ils ont un train de vie de 200 000 euros par an, on va sortir 200 000 euros de revenu par an. S'il est de 500 000 euros, on sortira 500 000 euros* »⁽⁴⁾. Il en déduit que « *l'impôt sur le revenu s'applique au train de vie du client et l'impôt sur les sociétés au capital qui reste dans la holding* »⁽⁵⁾. Dans le même sens, l'IPP relève, dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, que « *tout en haut de l'échelle, ces distributions ne sont faites qu'en cas de besoin de consommation du ménage* », de sorte que le régime fiscal actuel « *ne capture plus que la consommation des ménages et non le revenu* ».

Dès lors, **ces holdings patrimoniales peuvent davantage servir de véhicules de capitalisation personnelle que des intérêts économiques**. La DLF distingue ainsi les holdings opérationnelles des holdings patrimoniales, ces dernières pouvant « ***fonctionner comme un compte d'épargne avec des actifs dont le contribuable dispose assez librement*** »⁽⁶⁾. Camille Landais estime, pour sa part, que « *certaines holdings patrimoniales n'ont pas pour objet d'exercer une activité professionnelle, mais servent simplement à détenir les liquidités qui permettent de*

(1) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 11.

(2) Audition du 19 mai 2026, compte-rendu n° 30.

(3) Audition du 16 juin 2026, compte-rendu n° 35.

(4) Ibid.

(5) Ibid.

(6) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 10.

contrôler des actifs professionnels. C'est comme si pour gérer mon patrimoine, au lieu de réinvestir après avoir payé l'impôt sur le revenu sur les dividendes qui me sont distribués, je décidais de ne pas me verser de dividendes pour pouvoir tout réinvestir sans payer d'impôt sur le revenu. Il y a là une vraie rupture de l'égalité fiscale » ⁽¹⁾. Il considère ainsi que « *ces structures [...] sont très clairement des holdings patrimoniales dont le seul but est de gérer un stock d'actifs de manière à optimiser la fiscalité »* ⁽²⁾.

Dans cette logique, **certains contribuables peuvent, de facto, neutraliser durablement l'imposition des revenus, en organisant leur capitalisation au sein de structures interposées.** Comme l'explique Marc Bornhauser, « *si vous vous organisez pour ne pas avoir de revenus en les encapsulant dans des structures comme l'assurance-vie ou des holdings à l'IS, vous ne payez pas d'impôt sur le revenu, en toute légalité et même en toute constitutionnalité »* ⁽³⁾. Cet avocat considère que, de ce point de vue, « *la France est un paradis fiscal »* ⁽⁴⁾.

- Le rapporteur souligne ainsi que **l'existence de 13 324 contribuables assujettis à l'IFI mais ne s'acquittant d'aucun impôt sur le revenu s'explique pour partie par le recours à des holdings qui permet de faire sortir de l'assiette imposable des revenus importants.**

Par ailleurs, lors de son contrôle sur place à Bercy, le rapporteur a constaté que, s'agissant des 50 contribuables détenant les patrimoines immobiliers les plus élevés au sens de l'IFI, la médiane du RFR est de 518 000 euros pour un patrimoine immobilier de 67 millions d'euros, soit un rapport de 1 à 129.

Ces constats conduisent le rapporteur à formuler l'hypothèse que **certains de ces contribuables limitent volontairement les revenus qu'ils se distribuent au strict niveau nécessaire à leurs besoins courants, le surplus demeurant capitalisé au sein de holdings.** Un tel schéma leur permet de maintenir une imposition très faible au titre de l'impôt sur le revenu et, corrélativement, d'échapper aux mécanismes de taxation des hauts revenus, tels que la CEHR et la CDHR, alors même que ces dispositifs ont précisément vocation à s'appliquer aux contribuables disposant des capacités contributives les plus élevées.

- Le rapporteur souligne que **les très hauts patrimoines sont ainsi en mesure de piloter leur revenu imposable, en maîtrisant largement le niveau de revenus effectivement déclaré.**

L'utilisation des holdings constitue, de ce fait, un levier susceptible d'affecter la contribution effective des ménages aisés au financement des services publics, au regard de leur faculté contributive réelle. Comme le

(1) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 11.

(2) Ibid.

(3) Audition du 5 mai 2026, compte-rendu n° 19.

(4) Youtube, « *La France est un paradis fiscal par rapport à nos voisins - Marc Bornhauser, avocat »* ([lien](#)).

souligne Éric Lombard, « *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* » ⁽¹⁾.

Dans cette perspective, **la question centrale du point de vue de l'équité fiscale tient à la remontée et à l'usage des revenus non distribués au sein des holdings, davantage qu'à leur simple existence comptable.** Comme le note Amélie de Montchalin : « *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. [...] Il existe une forme d'abus de bien social toléré, à laquelle il faut mettre fin* » ⁽²⁾.

Ce pilotage des très hauts revenus via les holdings contribue ainsi à expliquer la régressivité du système fiscal au sommet de la distribution, en permettant un ajustement de l'assiette imposable selon les choix de capitalisation et de distribution des contribuables concernés.

b. Un système fiscal régressif révélant les limites de la taxe sur les holdings introduite en LFI pour 2026

- i. Une forte régressivité liée à la dissociation entre revenu économique et revenu fiscal

● La structure actuelle de l'imposition des revenus des très hauts patrimoines conduit à une **dissociation croissante entre revenu économique et revenu fiscalement appréhendé, générant mécaniquement une forte régressivité du système fiscal.** Cette dissociation tient principalement à la prépondérance des revenus non distribués au sommet de la distribution, ainsi qu'à leur concentration au sein de structures sociétaires, notamment les holdings, qui permettent une capitalisation durable des revenus dans un cadre de fiscalité différée ou atténuée.

Comme le souligne l'IPP, « *si l'on s'intéresse à la composition du revenu économique le long de la distribution, on observe que la part des revenus non distribués de sociétés est très faible dans le bas du top 10 % et monte progressivement pour atteindre de l'ordre de 96 % dans le top 75* » des contribuables ⁽³⁾. À mesure que l'on progresse dans la distribution, « *les revenus non distribués restant logés dans les sociétés deviennent la source prépondérante de ce revenu* » ⁽⁴⁾, tandis que la part du revenu fiscal déclaré diminue corrélativement, traduisant une divergence croissante entre revenu économique et revenu effectivement soumis à l'impôt.

(1) Audition du 19 mai 2026, compte-rendu n° 29.

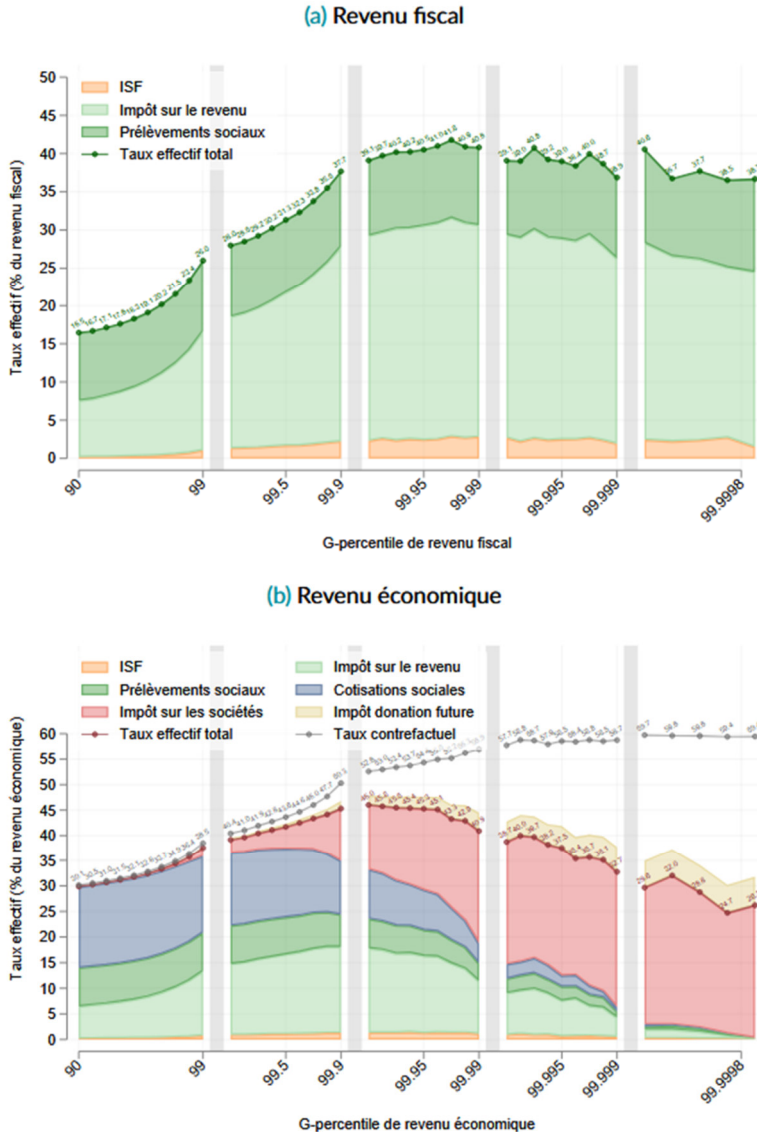
(2) Audition du 19 mai 2026, compte-rendu n° 30.

(3) Audition du 31 mars 2026, compte-rendu n° 4.

(4) Ibid.

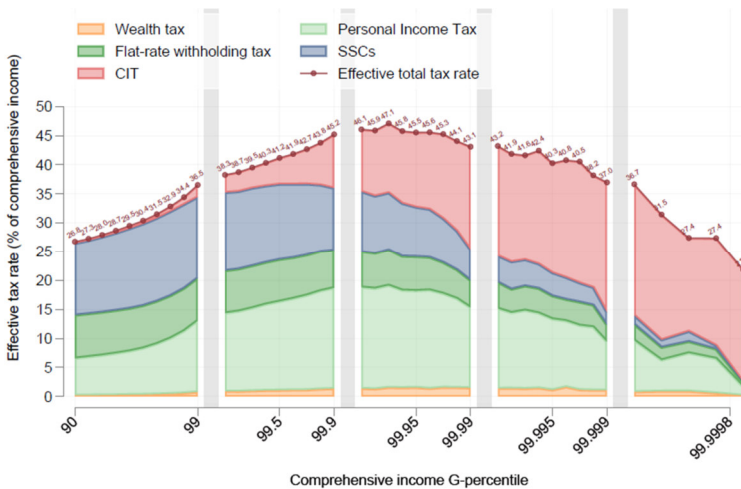
Cette dissociation se reflète directement dans les taux effectifs d'imposition observés au sommet de la distribution des revenus économiques. Selon l'IPP, **le taux effectif global d'imposition devient régressif à partir du top 0,1 % des foyers fiscaux les plus aisés, passant de 46 % à l'entrée de cette tranche à 26,2 % pour les 0,0002 % des foyers aisés**, ce qui confirme l'existence d'une rupture de progressivité au sein du haut de la distribution.

TAUX D'IMPOSITION TOTAUX RAPPORTÉS AU REVENU FISCAL ET AU REVENU ÉCONOMIQUE EN 2016 (10 % DE DÉTENTION)



Bien que les auteurs de la note retiennent les revenus non distribués à partir d'une capacité de contrôle de la société de 10 %, il convient de souligner qu'**une capacité de contrôle plus élevée, de l'ordre de 50 %, ne remet pas en cause la tendance à la régressivité fiscale observée au sommet de la distribution.** Au contraire, **un niveau de contrôle plus important tend à accentuer cette régressivité tout en haut de la distribution**, les ménages concernés étant également ceux qui détiennent le plus souvent une part significative des entreprises distributrices. L'IPP souligne ainsi que « *le critère des 10 % n'a que peu d'impact sur les résultats que nous avons établis. Quand on retient 50 % de détention du capital, cas où l'actionnaire a toute liberté pour influencer sur la politique de distribution de l'entreprise, le taux final d'imposition effectif est de 21 %* » ⁽¹⁾ au lieu de 26,2 %.

TAUX D'IMPOSITION TOTAUX RAPPORTÉS AU REVENU ÉCONOMIQUE EN 2016 (50 % DE DÉTENTION)



Source : Laurent Bach, Antoine Bozio, Arthur Guillouzoic et Clément Malgouyres, « Do Billionaires Pay Taxes », septembre 2025.

Ce phénomène s'explique par la combinaison d'une faible propension marginale à consommer et d'une incitation fiscale à conserver les revenus dans des structures sociétaires. Comme le note l'IPP, « la présence de holdings explique en grande partie ce phénomène car elle permet de loger le flux de revenus dans une société vers laquelle les dividendes remontent. [...] Or la probabilité de détenir directement des parts d'une société considérée comme une holding augmente très fortement à mesure que l'on s'élève dans la distribution du revenu économique, pour atteindre environ 85 % à 90 % au sommet : c'est un phénomène prévalent » ⁽²⁾.

(1) Ibid.

(2) Ibid.

Le rapporteur rappelle toutefois que ces résultats sont à prendre avec précaution en l'absence de données exhaustives permettant de documenter ces constats et de bien distinguer les revenus non distribués logés dans des sociétés opérationnelles de ceux logés dans des sociétés patrimoniales. Il n'en demeure pas moins que la tendance illustrée par ces résultats a été globalement corroborée par la grande majorité des personnes auditionnées, y compris l'administration fiscale.

● Ce constat n'est pas propre à la France. Patrick Lefas note que « *la régressivité de l'imposition qui en résulte pour les ménages les plus fortunés s'observe également dans différents pays. Ainsi, des travaux de 2024 montrent que la baisse des taux effectifs d'imposition en pourcentage du revenu est, aux Pays-Bas et aux États-Unis, du même ordre de grandeur qu'en France* »⁽¹⁾. La dynamique observée relève d'un **phénomène structurel commun à plusieurs économies développées**.

Cette dynamique est **amplifiée par l'écart entre l'imposition des sociétés et celle des revenus des personnes physiques**. Sarah Perret souligne à cet égard que « *l'impôt sur les sociétés joue un rôle significativement moins élevé en France que dans les pays de l'OCDE. Il s'élève à 5,4 % en moyenne en France, contre près de 12 % dans les pays de l'OCDE* »⁽²⁾. Plus généralement, « *l'écart entre le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et le taux marginal supérieur de l'impôt sur les sociétés (IS) [...] s'est accru depuis 2000 dans la plupart des cas. Cet écart revêt une importance particulière car il est susceptible d'encourager des comportements d'arbitrage fiscal ou d'évitement de l'impôt, notamment par le recours à l'incorporation en société et à la rétention des bénéfices, ce qui tend à réduire le potentiel de recettes de l'impôt sur le revenu et, par conséquent, sa progressivité effective* »⁽³⁾. Dans cette perspective, la distinction entre IS et IR apparaît comme un facteur pouvant expliquer la régressivité de l'imposition des personnes. Comme le résume David Amiel, « *ce phénomène est d'abord le fruit d'une différence entre le taux de l'impôt sur les sociétés (IS) et celui de l'impôt sur le revenu* »⁽⁴⁾.

Enfin, les arbitrages individuels confirment la **rationalité économique de ces stratégies de capitalisation**. La fédération nationale des experts-comptables et commissaires aux comptes (ECF) illustre ce phénomène avec « *un contribuable doté d'une enveloppe de 1 million d'euros, soit au titre de ses rémunérations, soit au titre du résultat de la société. Ce million d'euros génère des cotisations sociales de travailleur non salarié à hauteur de 217 000 euros, ce qui laisse un revenu imposable autour de 810 000 euros. L'impôt sur le revenu généré est de l'ordre de 344 000 euros, d'où un solde net de 438 000 euros, soit un taux de prélèvement global de 56 %. À titre de comparaison, pour la même enveloppe, en passant par*

(1) Audition du 25 mars 2026, compte-rendu n° 2.

(2) Audition du 29 avril 2026, compte-rendu n° 17.

(3) Ibid.

(4) Audition du 16 juin 2026, compte-rendu n° 34.

*l'impôt sur les sociétés puis par une distribution de dividendes soumise au prélèvement forfaitaire unique, le solde net atteint 480 000 euros, soit un taux de prélèvement global de 52 % »⁽¹⁾. Selon elle, **il apparaît donc « compréhensible que, lorsque les prélèvements globaux représentent, hors autres impôts et taxes, entre 52 et 56 % d'une enveloppe brute de revenus, l'agent économique soit tenté d'encapsuler ses investissements dans une structure soumise à l'impôt sur les sociétés »**⁽²⁾.*

La progression apparente de l'impôt sur le revenu masque ainsi une régressivité effective au sommet de la distribution, largement alimentée par les possibilités de capitalisation et de différé d'imposition offertes par les structures sociétaires.

- ii. Une réponse législative recentrée sur les actifs somptuaires laissant intacte la question des revenus non distribués

Alors que le projet gouvernemental présenté dans le PLF pour 2026 visait initialement les revenus durablement capitalisés au sein des holdings, **le dispositif finalement adopté en LFI pour 2026 ne permet plus de répondre à cette problématique.**

(1) Audition du 17 juin 2026, compte-rendu n° 38.

(2) Ibid.

La taxe sur les holdings dans la version initiale du projet de loi de finances pour 2026

Dans sa version initiale, le PLF pour 2026 instaurait une **taxe visant les actifs non affectés à une activité opérationnelle détenus par les sociétés holdings patrimoniales**. Ce dispositif avait vocation à **appréhender les situations de capitalisation de revenus au sein de structures sociétaires lorsque ces dernières ne participent pas directement à une activité économique productive**.

La taxe était due par les sociétés ayant leur siège en France et assujetties à l'impôt sur les sociétés (IS), ainsi que par les personnes physiques fiscalement domiciliées en France détenant des sociétés établies hors de France soumises à un impôt équivalent à l'IS ou constituées sous forme de sociétés de capitaux. Son application reposait sur quatre conditions cumulatives : la **détention d'actifs d'une valeur vénale au moins égale à 5 millions d'euros** ; l'existence d'un actionnariat significatif, avec une **personne physique détenant au moins 33,33 % des droits de vote ou des droits financiers** ; la **prédominance de revenus passifs** représentant plus de la moitié des produits d'exploitation et financiers ; et l'absence de contrôle par une autre société elle-même assujettie à la taxe.

L'assiette retenue était particulièrement large et visait à appréhender l'ensemble des actifs patrimoniaux non directement affectés à une activité économique. Elle comprenait ainsi la valeur vénale des biens meubles corporels, des immeubles et des droits portant sur ces biens, sous déduction des dettes contractées pour leur acquisition, ainsi qu'une fraction de la valeur des disponibilités et des titres de placement. Plusieurs exclusions venaient toutefois en atténuer la portée, notamment pour les actifs affectés à une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, ainsi que pour certains titres de PME européennes et parts de fonds communs de placement à risques.

Le taux de la taxe était fixé à 2 %, traduisant une logique d'assiette large assortie d'une imposition modérée, destinée à limiter les effets d'optimisation et de contournement.

Dans sa version finalement adoptée en LFI pour 2026, la taxe sur les holdings a été profondément réorientée et considérablement resserrée par rapport au projet initial. Florence Deboissy souligne ainsi que « *la version initialement envisagée par le gouvernement était très différente : elle prévoyait une assiette très large avec un taux réduit de 2 %* » ⁽¹⁾, alors que **le texte adopté aboutit à « l'exact inverse : un taux très élevé de 20 % sur une assiette extrêmement réduite, pour ne pas dire symbolique »** ⁽²⁾.

L'assiette est en effet limitée aux biens somptuaires, à savoir « les chevaux de course, les bijoux, les vins, les alcools, les yachts et les avions » ⁽³⁾. Cette restriction substantielle conduit à recentrer la taxe sur des actifs visibles et aisément identifiables, mais **marginale**ment représentatifs des mécanismes de capitalisation des revenus au sein des holdings patrimoniales.

(1) Audition du 5 mai 2026, compte-rendu n° 18.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

Selon Amélie de Montchalin, **cette taxe relève désormais davantage d'une logique comportementale que d'un objectif budgétaire ou redistributif**. Elle s'inscrit ainsi en **rupture avec la philosophie initiale du dispositif, qui visait à appréhender les revenus durablement non distribués**. Comme elle l'indique, « *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* »⁽¹⁾. La taxe apparaît conçue comme un **mécanisme d'éviction de certaines pratiques patrimoniales jugées marginales**.

Dans ce cadre, Florence Deboissy relève que, « *compte tenu des conditions d'application du dispositif, les quelques sociétés qui pourraient être dans le champ d'application sont déjà en train de s'organiser pour sortir ces actifs et ne pas être taxées. Le rendement sera extrêmement faible* »⁽²⁾. En effet, la presse se fait déjà écho des contribuables qui vident leurs holdings des actifs taxables, comme les pierres précieuses, les voitures de sport et les résidences secondaires, en les rachetant à titre personnel⁽³⁾.

Cette faible portée est également soulignée par les praticiens du droit fiscal et de la gestion de patrimoine. Pierre Pellet indique ainsi que « *cette taxation qui s'appliquera à partir du 31 décembre vise des situations qui n'existent pas chez mes clients. Ils savent qu'on ne met pas une voiture de sport ou une résidence secondaire dans une holding à l'IS. Cette taxation n'est donc pas un problème pour nous* »⁽⁴⁾ ; De même, Marc Bornhauser estime « *qu'en tablant sur un rendement de 100 millions d'euros par an, le Gouvernement a été très optimiste : je n'ai pas un seul client qui soit concerné par cette taxe !* »⁽⁵⁾ ; tandis que l'IACF observe qu'« *elle vise des cas caricaturaux que les avocats fiscalistes ne recommandaient pas* »⁽⁶⁾.

Dans ce contexte, **Florence Deboissy qualifie la version finale du dispositif d'« extrêmement décevant »**, estimant que « *soit on fait quelque chose, soit on ne le fait pas. Mais faire croire à tous les Français que l'on va taxer les actifs non professionnels des holdings, alors qu'en réalité très peu de sociétés seront concernées, est un leurre [...]* D'un point de vue de politique fiscale, l'objectif initial ne me paraît pas atteint »⁽⁷⁾.

(1) Audition du 19 mai 2026, compte-rendu n° 30.

(2) Audition du 5 mai 2026, compte-rendu n° 18.

(3) Le Monde, « Les riches contribuables font le ménage dans leurs holdings, mettant à l'abri lingots, maisons et voitures de sport », 18 juin 2026 ([lien](#)).

(4) Audition du 16 juin 2026, compte-rendu n° 35.

(5) Réponses écrites au questionnaire du rapporteur.

(6) Réponses écrites au questionnaire du rapporteur.

(7) Audition du 5 mai 2026, compte-rendu n° 18.

Au total, le rapporteur constate que cette taxe sur les holdings ne permet pas d'appréhender la question des revenus non distribués, mais se limite essentiellement à faire sortir des structures patrimoniales des actifs qui y ont parfois été logés de manière inadaptée, voire susceptible de relever de qualifications juridiques déjà sanctionnées. Amélie de Montchalin résume ainsi la portée du dispositif en indiquant que « *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* » ⁽¹⁾.

2. Des ménages très aisés bénéficiant d'un accès privilégié à l'information et au conseil pour valoriser leur patrimoine

Lors de son audition, Amélie de Montchalin observait qu'« *il existe une industrie du conseil fiscal qui tire son revenu de sa capacité à trouver comment, légalement, éviter l'impôt* » ⁽²⁾.

Comme le souligne l'AMF dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, le recours à des dispositifs de conseil croît avec le niveau de patrimoine. Entre 53 % et 58 % des ménages disposant d'un patrimoine financier supérieur à 100 000 euros font appel à un conseiller financier, contre 39 % pour l'ensemble de la population. Cette **inégaie capacité à mobiliser une expertise spécialisée** constitue un facteur déterminant dans les stratégies de gestion et d'optimisation patrimoniales.

a. Une offre de conseil patrimonial et fiscal largement structurée autour des ménages les plus fortunés

Plusieurs professionnels interviennent pour conseiller les ménages les plus aisés.

- **Les conseillers en gestion de patrimoine** exercent au sein d'établissements bancaires, de cabinets spécialisés ou à titre indépendant, et accompagnent leurs clients dans le choix de leurs placements financiers ainsi que dans l'organisation et la transmission de leur patrimoine.

Le recours à ces services est largement répandu. Comme le souligne la Chambre nationale des conseillers en gestion de patrimoine (CNCGP), celle-ci « *représente aujourd'hui environ 600 000 familles accompagnées sur l'ensemble du territoire. Les actifs conseillés par nos adhérents s'élèvent à 110 milliards d'euros au 31 août 2024, ce qui correspond, à titre de comparaison, à un montant équivalent au stock du plan d'épargne retraite (PER) à la même période* » ⁽³⁾. La Chambre indique par ailleurs, dans ses réponses écrites au questionnaire du

(1) Audition du 19 mai 2026, compte-rendu n° 30.

(2) Ibid.

(3) Audition du 15 avril 2026, compte-rendu n° 13.

rapporteur, que l'encours médian des clients de ses adhérents était de 127 000 euros en 2023.

Le rapporteur observe que les conseillers en gestion de patrimoine constituent principalement un **point d'entrée vers l'ingénierie patrimoniale**. Leur intervention apparaît moins centrale pour les très grandes fortunes, lesquelles privilégient généralement l'accompagnement de structures spécialisées – banques privées, *family offices* ou cabinets d'avocats fiscalistes – capables de proposer une approche plus intégrée de la gestion patrimoniale.

● Les ménages les plus fortunés recourent plus fréquemment aux services de *family offices*. Ces structures sont spécialisées dans l'organisation, la gestion et la transmission des patrimoines élevés, qu'ils soient détenus à titre individuel ou familial. Leur intervention vise notamment à assurer une gestion globale du patrimoine, en particulier lorsqu'il est étroitement lié à la détention d'un outil professionnel. Ces structures sont en augmentation, comme le souligne Benjamin Durand dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, en raison, notamment, de « *l'augmentation du nombre de patrimoine importants* ».

On distingue traditionnellement deux catégories de *family offices*.

D'une part, les **multi family offices accompagnent plusieurs familles**, tout en leur proposant un suivi individualisé. Ils interviennent principalement auprès des détenteurs de patrimoines importants. Comme le souligne l'Association française du *family office* (AFFO), « *dans ces domaines, selon la taille de son patrimoine, une famille peut chercher des compétences au sein d'un multi family office ; pour vous donner un ordre de grandeur, il s'agit dans ce cas de patrimoines de plusieurs dizaines de millions d'euros, mais toujours – il est important de garder cela à l'esprit – compte tenu de l'existence d'une entreprise, d'un outil de production* » ⁽¹⁾. Dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, Benjamin Durand écrit qu'un « *patrimoine financier liquide de l'ordre de 3 à 5 millions d'euros* » rend pertinent le recours à une structure de gestion. Globalement, selon Pierre Pellet, « *notre cœur de business, ce sont des patrimoines entre 50 et 150 millions d'euros, même si nous en avons quelques-uns qui se promènent à des niveaux bien supérieurs* » ⁽²⁾.

D'autre part, certaines familles choisissent de **constituer leur propre structure dédiée, sous la forme d'un single family office**. Dans cette hypothèse, le *family officer* est directement employé par la famille ou par ses structures patrimoniales. Ce modèle, exclusivement consacré à la gestion d'une seule fortune, est réservé aux patrimoines les plus élevés. Selon l'AFFO, « *le recours à un single family office semble intéressant à partir de patrimoines d'au moins 100 millions avec l'outil de production* » ⁽³⁾.

(1) Audition du 12 mai 2026, compte-rendu n° 26.

(2) Audition du 16 juin 2026, compte-rendu n° 35.

(3) Audition du 12 mai 2026, compte-rendu n° 26.

À mesure que le patrimoine croît, ces structures tendent à s'intégrer davantage aux véhicules juridiques de détention du capital. Les documents transmis au rapporteur montrent ainsi que, **pour très grandes fortunes, les professionnels chargés de la gestion patrimoniale sont directement salariés de la holding patrimoniale de tête**. Cette organisation illustre une nouvelle fois la **porosité entre les structures interposées de détention du patrimoine et la gestion effective des intérêts économiques du ménage**. Comme l'a relevé Camille Landais, ces dispositifs concernent « *les très hauts patrimoines, qui ont déjà une certaine histoire et qui ont généré un capital considérable, consolidé ensuite dans des family offices dont l'unique fonction est de gérer la fortune familiale, elle-même investie de manière extrêmement diversifiée dans de nombreuses entreprises* » ⁽¹⁾.

- Les ménages les plus fortunés, ou leur *family office*, peuvent également s'appuyer sur les services d'**avocats fiscalistes**, dont le rôle ne consiste pas à administrer directement les actifs de leurs clients, mais à sécuriser juridiquement et fiscalement les schémas patrimoniaux mis en œuvre.

L'activité de ces cabinets est principalement tournée vers les contribuables les plus aisés. Comme le souligne M^e Pierre Dedieu, « *si l'on devait chiffrer un seuil, je pense que nous sommes plutôt ciblés sur une clientèle qui se situe dans les 0,1 % des plus fortunés, c'est-à-dire des personnes qui auraient a priori plus de 10 millions d'euros d'actifs, parfois avec de la dette en face. Leurs revenus sont rarement en dessous de 500 000 euros* » ⁽²⁾. Leur intervention s'inscrit généralement en complément de celle des conseillers en gestion de patrimoine et des *family offices*. Dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, l'Institut des avocats-conseils fiscaux (IACF) souligne ainsi l'existence d'un écosystème de professionnels spécialisés offrant aux ménages les plus aisés un accès privilégié à l'expertise juridique, fiscale et patrimoniale.

Le recours à ces professionnels est d'autant plus fréquent que les dispositifs mobilisés par les hauts patrimoines sont souvent complexes et portent sur des enjeux financiers importants. M^e Claire Rameix-Séguin observe ainsi que **les principaux contentieux fiscaux auxquels elle est confrontée concernent des mécanismes utilisés par les contribuables les plus fortunés** : « *nous avons toujours du contentieux sur les pactes Dutreil, pour savoir si les conditions sont remplies. Sur les contentieux ISF, nous avons des litiges sur l'appréciation de la nature professionnelle ou non des biens. Il y a également encore du contentieux sur les apports-cessions, même si le régime a été clarifié, pour vérifier si les conditions sont réunies. [...] Enfin, même si ce n'est pas le cœur de mon activité, j'ai du contentieux sur les actes anormaux de gestion et les revenus réputés distribués, dans des configurations qui vous intéressent : lorsqu'il y a une utilisation à des fins personnelles du patrimoine de la société. Je ne parle pas de l'abus de biens sociaux*

(1) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 11.

(2) Audition du 5 mai 2026, compte-rendu n° 19.

sur le plan pénal, mais sur le plan fiscal, il y a des contentieux de revenus réputés distribués lorsqu'un actionnaire utilise des actifs de la société » ⁽¹⁾.

Ces exemples illustrent le degré de sophistication des mécanismes patrimoniaux mobilisés par les grandes fortunes et, corrélativement, la nécessité de disposer d'un accompagnement juridique spécialisé afin d'en maîtriser les implications fiscales. Plusieurs entrepreneurs questionnés par le rapporteur ont d'ailleurs indiqué considérer **le recours à un avocat fiscaliste comme une étape quasi indispensable compte tenu de la technicité des dispositifs concernés**.

Le rapporteur relève ainsi que les grandes fortunes bénéficient de l'appui d'un ensemble structuré de professions spécialisées intervenant à chaque étape de la gestion patrimoniale et de l'organisation fiscale. La combinaison de revenus pilotables, du recours à des sociétés holdings et de l'accompagnement de conseillers patrimoniaux, de *family offices* et d'avocats fiscalistes offre aux ménages les plus aisés des capacités de structuration plus étendues que celles des autres ménages. Ces dispositifs permettent non seulement d'assurer la préservation et la transmission du patrimoine, mais également d'optimiser sa détention et sa fiscalité.

b. L'optimisation fiscale : un objectif parmi d'autres

● Le recours à des professionnels spécialisés répond d'abord à un **objectif de structuration du patrimoine pour en assurer la pérennité**.

Cette démarche s'explique à la fois par l'importance des actifs détenus et par la volonté de les inscrire dans le temps long, en particulier lorsqu'ils résultent d'une accumulation intergénérationnelle. L'enjeu principal n'est alors plus seulement la constitution du patrimoine, mais **sa préservation et sa transmission**. Comme le souligne l'AFFO, « *l'un des métiers du family office est de construire une stratégie d'allocation d'actifs. Le premier réflexe est d'opter pour une diversification afin de "dériskuer" globalement la famille. Quand un patrimoine s'est constitué sur plusieurs générations et sur la base de la bonne santé de l'entreprise familiale, il est assez naturel d'aller chercher autre chose que l'industrie d'origine. Les family offices sont amenés à présenter des options de diversification assez classiques : immobilier, foncier, forêts et d'autres éléments encore – la jeune génération se tournera plus volontiers vers la cryptomonnaie* » ⁽²⁾.

La conservation du patrimoine constitue ainsi la préoccupation centrale des ménages les plus fortunés. Cette logique conduit à privilégier une gestion globale des risques susceptibles d'affecter la valeur ou la pérennité des actifs détenus. Dans cette perspective, le recours à des structures de conseil spécialisées vise autant à **optimiser les choix d'investissement qu'à sécuriser les décisions patrimoniales prises sur le long terme**.

(1) Ibid.

(2) Audition du 12 mai 2026, compte-rendu n° 26.

Cette recherche de sécurité s'explique notamment par l'incertitude attachée à l'environnement juridique et fiscal. L'IACF constate « *une grande complexité et une forte instabilité de la norme fiscale. Cette situation nourrit une inquiétude chez nos clients, qui craignent des remises en cause a posteriori des structures mises en place et l'impossibilité d'anticiper des décisions patrimoniales qui s'inscrivent sur le très long terme* » ⁽¹⁾. **La demande de conseil apparaît dès lors comme un moyen de réduire cette incertitude et de garantir la robustesse des stratégies mises en œuvre.**

Afin de se prémunir contre le risque de dégradation de leur patrimoine, les ménages **les plus fortunés recherchent avant tout la stabilité**. Comme le relève l'IACF, « *leurs préoccupations principales sont un besoin de stabilité, de prévisibilité et de cohérence, notamment en comparaison internationale* » ⁽²⁾. Cette exigence de stabilité constitue, selon les *family offices*, leur première priorité : « *cette recherche de sécurité est souvent plus forte que la recherche d'une optimisation fiscale au sens propre du terme* » ⁽³⁾.

Cette quête de stabilité dans la structuration patrimoniale se traduit également par une attention particulière aux décisions de l'administration fiscale, eu égard aux montants en jeu et à la complexité des dispositifs fiscaux mobilisés. L'IACF souligne ainsi que « *la deuxième préoccupation forte est la sécurisation juridique des opérations. Nos clients souhaitent avant tout avancer en sécurité* » ⁽⁴⁾. Dans cette perspective, **afin de sécuriser les opérations fiscales réalisées, les hauts patrimoines s'appuient sur leurs conseils pour analyser la position de l'administration fiscale et le cas échéant, solliciter un rescrit opposable**, comme l'indique M^e Philippe Gosset : « *pour sécuriser des situations, et l'administration fiscale nous y incite, nous pouvons lui soumettre des dossiers individuels. Le processus est organisé : nous pouvons déposer une demande de rescrit auprès des centres des impôts ou, pour les dossiers à plus fort enjeu, directement auprès de l'administration centrale* » ⁽⁵⁾.

(1) Audition du 28 avril 2026, compte-rendu n° 16.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

(4) Ibid.

(5) Ibid.

Le dispositif de rescrit fiscal

Le rescrit fiscal est une prise de position formelle de l'administration fiscale, rendue à la suite d'une demande formulée par un contribuable (particulier, professionnel, association ou collectivité territoriale). Cette procédure peut concerner l'ensemble des impôts, droits et taxes prévus par le code général des impôts.

D'une part, la demande peut porter sur **l'interprétation d'un texte fiscal par l'administration**. Il s'agit alors d'une « *question de législation* » au sens de l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales (LPF). Cette démarche vise à obtenir l'interprétation d'une norme fiscale en dehors de toute appréciation d'une situation de fait, lorsqu'elle ne fait pas déjà l'objet d'une doctrine administrative ou d'un texte explicite.

D'autre part, la demande peut consister en **l'examen par l'administration de l'application du droit fiscal à une situation de fait déterminée**. Il s'agit alors d'un « *rescrit général* », prévu à l'article L. 80 B du LPF, auquel l'administration doit répondre dans un délai de trois mois. Cette procédure implique la présentation d'une situation concrète, suffisamment précise pour permettre son appréciation.

Les prises de position délivrées dans le cadre du rescrit engageant l'administration et lui sont opposables sous certaines conditions. Pour produire un effet contraignant, elles doivent notamment être formelles, c'est-à-dire suffisamment précises, explicites et non équivoques. Elles cessent toutefois d'être opposables en cas de fraude ou de présentation inexacte de la situation par le contribuable.

Enfin, lorsque la prise de position présente une portée générale susceptible d'intéresser d'autres contribuables, elle peut être anonymisée puis intégrée au Bulletin officiel des finances publiques (BOFiP). Publiées dans ce cadre, ces positions deviennent invocables par l'ensemble des contribuables et sont opposables à l'administration.

● Le recours à des structures de gestion contribue également à **accroître la rentabilité des patrimoines les plus élevés**.

Au-delà de la recherche de stabilité, l'objectif poursuivi est également celui de la performance et de la croissance des actifs. À cet égard, **les *family offices* s'orientent plus aisément vers des classes d'actifs plus productives** et plus facilement accessibles aux hauts patrimoines qu'aux autres ménages en raison de leur capacité d'investissement et de la circulation de l'information. Il peut s'agir, par exemple, d'une stratégie d'investissement en capital-investissement (ou *private equity*) – considéré comme l'une des classes d'actifs les plus rentables – via une holding familiale, comme le souligne l'AFFO : « *ces holdings investissent et, comme l'a dit Charles-Henri Bujard, le private equity fait partie de la classe d'actifs appréciée par les family offices, tout simplement parce que les familles ont réussi en investissant dans des entreprises non cotées et qu'elles connaissent ce secteur* » ⁽¹⁾.

La gestion patrimoniale ne constitue plus seulement un mode d'allocation de l'épargne, comme pour la plupart des ménages, mais tend à

(1) Audition du 12 mai 2026, compte-rendu n° 26.

s'apparenter à une activité pleinement structurée. Le droit européen permet d'ailleurs, sur option, l'accès des ménages fortunés au statut de client professionnel. L'un des critères retenus est la détention d'un patrimoine financier d'au moins 500 000 euros, seuil aisément atteint par les ménages situés au sein du top 0,1 % des ménages les plus fortunés. Pour ces derniers, les exigences de protection prévues par l'AMF sont alors allégées, traduisant le fait que **la gestion de leur patrimoine est appréhendée moins comme une pratique individuelle que comme une activité relevant d'une logique quasi professionnelle.**

Surtout, **ce statut ouvre l'accès à des actifs plus performants**, comme l'a souligné la présidente de l'AMF lors de son audition par la commission : *« en janvier 2025, nous avons publié une étude sur la performance des fonds d'actifs financiers non cotés commercialisés à des clients non professionnels, pour mesurer les rendements des fonds de capital-investissement : elle a fait ressortir plusieurs constats, notamment le fait que la performance des fonds professionnels ouverts à une clientèle professionnelle ou assimilée est en moyenne plus importante »* ⁽¹⁾.

Il en résulte une **rentabilité accrue des patrimoines des ménages les plus fortunés, du fait d'un accès facilité à l'information, d'un volume important d'actifs mobiliers à valoriser et du recours à des professionnels de l'investissement bénéficiant eux-mêmes d'un accès privilégié aux informations et aux véhicules les plus performants.** Ainsi, selon Gabriel Zucman, *« les plus riches peuvent par exemple avoir accès aux meilleurs gestionnaires de fortune et bénéficier de rendements d'échelle dans les investissements et la gestion de leur patrimoine, ce qui leur permet d'obtenir des rendements plus élevés que les autres. [...] Alors que le taux de rendement moyen est de 5 %, les plus riches bénéficient d'un taux moyen annuel avant impôt de 7 à 8 % »* ⁽²⁾.

● Enfin, le recours aux conseils patrimoniaux et fiscaux peut également traduire une **volonté d'optimisation fiscale.**

La recherche d'une optimisation fiscale figure en effet parmi les préoccupations centrales des hauts revenus et des hauts patrimoines lorsqu'ils s'adressent à un avocat-conseil fiscal. Comme l'indique M^e Marc Bornhauser : *« la porte d'entrée des nouveaux clients est généralement : « Maître, je paie trop d'impôts, que puis-je faire ? ». Face à ce type de demande, je leur recommande de réaliser un audit patrimonial pour évaluer les possibilités. Nous leur vendons cet audit, puis nous leur donnons des conseils pour optimiser la fiscalité qui les concerne, et non leur gestion de patrimoine, que ce soit bien clair. Pour les clients existants, nous préparons leurs déclarations, la transmission de leur patrimoine et nous optimisons les cessions, que ce soit à titre gratuit ou à titre onéreux, comme la cession d'une entreprise ou d'un immeuble »* ⁽³⁾. **Selon ce même avocat : « nous,**

(1) Audition du 13 mai 2026, compte-rendu n° 28.

(2) Audition du 6 mai 2026, compte-rendu n° 22.

(3) Audition du 28 avril 2026, compte-rendu n° 16.

avocats, dans notre rôle, conseillerons et défendrons nos clients contre ces impositions » ⁽¹⁾.

Cette conception du rôle de l'avocat-conseil fiscal auprès des ménages les plus aisés peut également conduire **certaines structures à solliciter directement les entrepreneurs à l'occasion d'un fait générateur fiscal important**. Le rapporteur a ainsi eu accès à des éléments mettant en évidence cette démarche de cabinets d'avocats fiscalistes ou de gestionnaires de patrimoine consistant à prospecter des ménages fortunés afin de **leur proposer, sans demande préalable, des montages fiscaux complexes visant principalement à réduire l'imposition** ou à en anticiper l'effet. Il en résulte une certaine porosité entre un conseil fiscal répondant à la demande du contribuable et la mise en avant de dispositifs d'optimisation fiscale plus agressifs.

Toutefois, d'autres avocats entendus par la commission lors de ses auditions livrent une appréciation plus nuancée de leurs fonctions. Ainsi, M^e Pierre Dedieu rejoint la préoccupation première des hauts patrimoines, à savoir la stabilité fiscale et la sécurité juridique, en appréhendant le rôle de la profession comme une activité visant avant tout à éclairer les choix de gestion patrimoniale opérés par les détenteurs de ces patrimoines. Selon lui, *« notre rôle est de présenter les options fiscales possibles pour réaliser une opération. Comme le disait mon confrère M^e Bornhauser, certaines options peuvent être plus optimisantes que d'autres, mais soumises à des contraintes plus lourdes. Notre travail consiste à les aider à faire un choix : accepter ces contraintes pour obtenir un impôt plus faible, ou s'acheter une liberté moyennant un coût fiscal peut-être plus élevé. C'est ce type de réflexion que l'on rencontre dans notre activité de conseil »* ⁽²⁾. De même, dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, l'IACF souligne que *« le besoin de sécurité juridique est très souvent prioritaire par rapport à la recherche du gain fiscal maximal »*. De même, les experts comptables auditionnés par la commission soulignent que les contribuables *« recherche[ent] plutôt le régime juridique et fiscal le plus adapté. Si son choix correspond à l'option la moins chère, c'est la cerise sur le gâteau, mais ce n'est pas une obsession »* ⁽³⁾.

Ainsi, les hauts patrimoines ne se bornent pas à structurer leurs actifs : ils en retirent également une **rentabilité supérieure et, probablement, une imposition plus faible, grâce au recours à des professionnels capables de concevoir des montages fiscaux sur mesure**. Ces éléments ne sont toutefois pas sans risques.

c. L'existence de risques et de dérives

● Tout d'abord, ces structures de gestion peuvent avoir des pratiques qui, si elles ne sont pas illégales, peuvent manquer de professionnalisme. Ainsi, sur 280 contrôles effectués par la commission de *« prévention des risques et contrôle-*

(1) Ibid.

(2) Ibid.

(3) Audition du 17 juin 2026, compte-rendu n° 37.

qualité » de la Chambre nationale des conseillers en gestion de patrimoine (CGCNP) en 2025, plus de la **moitié (54 %)** ont mis en évidence « **un ou plusieurs manquements significatifs nécessitant un effort de mise en conformité** », et 7 % des « *manquements graves nécessitant un nouveau contrôle à la charge de l'adhérant* ». À l'inverse, **seuls 1 % des contrôles ont constaté une « absence de manquement ou quelques manquements mineurs »** ⁽¹⁾.

Ces contrôles portent notamment sur l'adéquation des conseils délivrés par les gestionnaires de patrimoine à leurs clients, en particulier s'agissant des produits financiers proposés et des services d'investissement associés. Ils permettent également de mettre en lumière certaines pratiques défaillantes, telles que la transmission d'informations insuffisamment claires ou potentiellement trompeuses.

Toutefois, selon la Chambre, les manquements relevés à l'issue de ces contrôles « **sont majoritairement liés à des problèmes de formalisme et de traçabilité, comme des documents non mis à jour ou des échanges trop espacés dans le temps** » ⁽²⁾. Il s'agit donc, dans une large mesure, de **pratiques inadéquates plutôt que de comportements intentionnellement trompeurs ou abusifs** à l'égard des clients.

• Ces pratiques peuvent néanmoins conduire, dans les cas les plus extrêmes, à des **stratégies d'évitement fiscal susceptibles de basculer dans l'illégalité**.

Au-delà des éléments précédemment évoqués, le recours à des gestionnaires de patrimoine peut donner lieu, selon Gabriel Zucman, à « *des services de structuration de patrimoine à la frontière de la légalité et parfois des services totalement illégaux de dissimulation de fortune, d'aide à la fraude dans des paradis fiscaux, à Dubaï, etc. De nombreuses révélations ont mis en lumière le rôle des intermédiaires, notamment financiers et juridiques, dans la possibilité de fraude. Les clients de ces organismes sont plutôt des personnes disposant de revenus et de patrimoines élevés* » ⁽³⁾.

À titre d'exemple, l'affaire des *Panama Papers*, en 2016, a mis en évidence le rôle de cabinets d'avocats, de banques privées, d'experts-comptables et de gestionnaires de fortune dans la création et la gestion de sociétés écrans ou de trusts destinés à dissimuler les bénéficiaires effectifs de certains patrimoines ou à localiser artificiellement des revenus dans des juridictions à fiscalité avantageuse. Le Parlement européen a souligné que les mécanismes de fraude et d'évasion fiscale reposent fréquemment sur l'intervention d'intermédiaires spécialisés, proposant, à la frontière de la légalité et parfois en

(1) Rapport annuel de gestion 2025 de la Chambre nationale des conseillers en gestion de patrimoine, p. 39 ([lien](#)).

(2) Réponses écrites de la CNCPG au questionnaire du rapporteur.

(3) Audition du 6 mai 2026, compte-rendu n° 22.

violation du droit, des services de dissimulation d'actifs et d'organisation de structures offshore, principalement dans une logique d'optimisation fiscale ⁽¹⁾.

● Enfin, la structuration réglementaire même des gestionnaires de fortune, et en particulier des *family offices*, peut avoir des effets significatifs en matière de **régulation et de prévention des risques**.

L'AMF supervise les activités de conseil en investissement dans un objectif de protection des épargnants et, plus largement, de sécurité et de stabilité financières, notamment lorsqu'il s'agit de patrimoines importants. Toutefois, selon sa présidente, *« certains acteurs qui fournissent des services dans le cadre de la gestion financière de l'épargne des ménages les plus fortunés peuvent ne pas relever d'une activité régulée. C'est notamment le cas de ce qu'on appelle les **family office** – notamment les **single family office** –, qui sont des entités non régulées. Par ailleurs, le périmètre d'action des entités sous supervision de l'AMF n'inclut pas certains aspects du conseil patrimonial, qui relève des professions juridiques »* ⁽²⁾.

Selon l'AMF, cette organisation peut conduire à une absence de supervision effective : *« les multi family offices ont très souvent le statut de CIF et de courtier en assurances. En revanche, si ces différentes activités sont exercées par les salariés d'une holding d'investissement dédiée à une seule famille, elles ne sont pas exercées pour le compte de tiers et n'entrent donc pas dans le périmètre des activités régulées »* ⁽³⁾.

Cette absence de supervision peut être propice au développement de stratégies patrimoniales complexes, à la frontière de la légalité. L'affaire Archegos ⁽⁴⁾ a ainsi mis en lumière la manière dont **un family office a pu accumuler, via des instruments dérivés et un fort effet de levier, des expositions susceptibles de fragiliser plusieurs établissements bancaires de premier plan lors de son défaut**. Elle illustre les limites d'une approche de la régulation centrée principalement sur la protection de l'épargne du public, alors même que certains acteurs privés peuvent représenter un risque notable pour la stabilité du système financier.

(1) Parlement européen, *Role of advisors and intermediaries in the schemes revealed in the Panama Papers. Study for the PANA Committee*, 2017 ([lien](#)).

(2) Audition du 13 mai 2026, compte-rendu n° 28.

(3) Ibid.

(4) L'affaire Archegos a éclaté en 2021 à la suite de l'effondrement de Archegos Capital Management, un family office américain gérant la fortune de son fondateur, Bill Hwang. Grâce à un recours massif à l'endettement et à des produits dérivés conclus avec plusieurs grandes banques, la société avait accumulé des positions boursières considérables sans que leur ampleur réelle soit connue du marché. Lorsque la valeur de certains titres détenus a chuté, les banques ont exigé des garanties supplémentaires que la société n'a pas été en mesure de fournir (défaut d'appel de marge). La liquidation précipitée de ses positions a alors provoqué des pertes de plus de 10 milliards de dollars pour plusieurs établissements financiers internationaux.

3. Des risques de fraude réels, mais un contrôle déjà fortement ciblé

a. Une optimisation fiscale susceptible de dériver vers l'abus de droit ou la fraude fiscale

L'optimisation fiscale consiste à réduire légalement son imposition en mobilisant les dispositifs prévus par la législation fiscale. À l'inverse, la fraude fiscale se caractérise par une méconnaissance délibérée de la loi, se traduisant notamment par la dissimulation de revenus ou la falsification d'éléments déclaratifs dans le but d'éluder l'impôt. Entre ces deux situations s'inscrivent certaines pratiques susceptibles de relever de **l'abus de droit, lorsque des montages, bien que conformes en apparence aux textes applicables, sont inspirés par un motif exclusivement fiscal.**

L'abus de droit fiscal

La notion d'abus de droit constitue le principal outil dont dispose l'administration fiscale pour écarter les montages juridiques qui, tout en respectant formellement la lettre de la loi, poursuivent un objectif essentiellement fiscal. Elle repose sur deux fondements distincts, codifiés au livre des procédures fiscales (LPF).

L'article L. 64 du LPF permet à l'administration de remettre en cause, d'une part, les actes fictifs, caractérisés par un décalage entre son apparence juridique et la réalité économique sous-jacente, et, d'autre part, les opérations constitutives d'une fraude à la loi. Cette dernière est caractérisée lorsque **le contribuable recherche le bénéfice d'une application littérale des textes contraire à l'intention du législateur, sans autre motif que celui d'éluder ou d'atténuer l'impôt.** Les droits ainsi éludés sont assortis d'une majoration de 80 %, réduite à 40 % lorsque le contribuable n'est pas l'initiateur principal du montage, conformément à l'article 1729 du CGI.

La LFI pour 2019 a par ailleurs instauré un dispositif complémentaire, communément désigné sous le nom de « **mini-abus de droit** », codifié à l'article L. 64 A du LPF. Désormais, **il suffit que le motif fiscal apparaisse comme le motif principal de l'opération pour que celle-ci puisse être considérée comme relevant de l'abus de droit.** Ce dispositif vise ainsi les montages poursuivant des finalités mixtes mais dont la dominante demeure l'évitement fiscal, les rectifications opérées étant alors soumises aux majorations de droit commun.

Certains contribuables peuvent être conduits à franchir la frontière entre optimisation fiscale et fraude. Les stratégies patrimoniales et fiscales reposent en effet souvent sur des mécanismes complexes, qui s'inscrivent dans un environnement juridique particulièrement sophistiqué. **Cette complexité peut favoriser des comportements frauduleux, notamment lorsqu'elle rend plus difficile l'identification des irrégularités.**

À titre d'illustration, selon la DGFIP, les situations complexes susceptibles de se révéler frauduleuses portent sur « *la question du report d'imposition des plus-values, notamment quand il y a des apports de titres dans le cadre d'un*

apport-cession »⁽¹⁾. Il peut également s'agir « *de plus-values incorrectement déterminées et d'abattements injustifiés, qui représentent une part importante des dossiers* »⁽²⁾. **La non-déclaration de plus-values mobilières constitue d'ailleurs le premier facteur de fraude détecté chez les particuliers par les outils de *data mining***, avec 128 millions d'euros de droits éludés sur un total de 607 millions d'euros, soit 21 % des montants détectés.

Les contribuables disposant des revenus et patrimoines les plus élevés apparaissent, en théorie, davantage exposés à ce type d'abus, dans la mesure où ils sont les principaux utilisateurs de ces dispositifs. Le pacte Dutreil en fournit une illustration. Dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, la DGFIP indique que les rappels de droits opérés dans ce cadre se sont élevés à 16,7 millions d'euros en 2024, soit un montant moyen de 231 944 euros par dossier, contre 38,3 millions d'euros en 2025, soit 371 844 euros par dossier.

Les patrimoines immobiliers les plus importants peuvent également donner lieu à des pratiques frauduleuses reposant sur des minorations de valeur, des sous-déclarations de revenus fonciers ou encore des insuffisances déclaratives à l'IFI. Comme l'a souligné la DGFIP, « *la minoration de revenus fonciers est un indicateur classique* »⁽³⁾. Au total, **les manquements liés à l'IFI, les omissions de revenus fonciers et les erreurs affectant le report des déficits fonciers représentent 131 millions d'euros de droits détectés par les outils de *data mining***, soit 21,6 % des montants identifiés au titre de la fraude des particuliers.

(1) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 8.

(2) Audition du 15 avril 2026, compte-rendu n° 14.

(3) Ibid.

RÉSULTATS DES CONTRÔLES FISCAUX DES PARTICULIERS ISSUS DU DATA MINING EN 2025

(en millions d'euros)

Type de fraude	Droits rappelés
Non déclarations des plus-values mobilières	128
Liste multi-risques	75
Défaillants IFI	65
Stock-options	36
Non déclaration des revenus fonciers	35
Erreurs de report des déficits fonciers	31
Non déclarations de comptes détenus à l'étranger	31
Minoration d'actif successoral	28
Non déclarations revenus perçus de l'étranger	26
Successions à enjeux	20
Total	607

Source : à partir des réponses écrites de la DGFIP au questionnaire du rapporteur.

Les holdings peuvent également constituer un vecteur de fraude fiscale en offrant des possibilités de minoration artificielle de l'imposition. Comme le souligne Stéphane Créange, les irrégularités constatées concernent notamment « *les abattements, les durées de détention [ou] les valorisations dans le cadre de sociétés holding, notamment lorsqu'elles sont qualifiées d'animatrices* » ⁽¹⁾.

Dans des schémas plus sophistiqués, la multiplication des structures interposées peut également être utilisée afin de complexifier le suivi des flux financiers et de dissimuler l'identité des bénéficiaires effectifs. Selon Amélie Verdier, il existe ainsi des phénomènes d'« *interpositions de sociétés à des fins fiscales, phénomène qui existe, que nous contrôlons et que nous redressons, mais qui n'est pas toujours facile à contrôler* » ⁽²⁾. Cette problématique explique l'attention portée par la DGFIP aux structures sociétaires, puisque **8 800 contrôles ont porté en 2025 sur des holdings**, qu'elles soient patrimoniales ou animatrices ⁽³⁾.

Plus largement, **la fraude reposant sur des structures sociétaires incluant une holding a « généré plus de 227 millions d'euros de notifications concernant, pour près des trois quarts, l'impôt sur les sociétés et la TVA. Il s'agit de sociétés fictives, destinées à réduire l'imposition due »** ⁽⁴⁾. Ces montages reposent notamment sur des sociétés fictives ou dépourvues de substance économique réelle, créées dans le but de réduire artificiellement la charge fiscale

(1) Audition du 15 avril 2026, compte-rendu n° 14.

(2) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 8.

(3) Réponses écrites de la DGFIP au questionnaire du rapporteur.

(4) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 8.

Enfin, **certains schémas patrimoniaux peuvent mobiliser des structures juridiques plus spécifiques, telles que les trusts**. Comme l'a indiqué Amélie Verdier, des « *schémas plus subtils existent également, mais de façon ponctuelle, tels que l'utilisation de trusts pour soustraire des actifs à une succession* » ⁽¹⁾.

Le recours frauduleux aux trusts

Le trust est un mécanisme juridique par lequel une personne, le constituant (*settlor*), transfère des biens ou des droits à un administrateur (*trustee*), chargé de les gérer dans l'intérêt d'un ou plusieurs bénéficiaires. Initialement conçu comme un outil de gestion patrimoniale, il peut, dans certaines circonstances, être détourné à des fins de fraude ou d'évasion fiscale.

Dans ses usages abusifs, le trust repose souvent sur une **dissociation entre la propriété juridique des actifs, exercée par l'administrateur, et leur contrôle ou leur jouissance économique, qui demeurent en pratique entre les mains du constituant** ou de ses proches. Cette séparation peut avoir pour effet de **masquer l'identité du bénéficiaire effectif du patrimoine**, en particulier lorsque le trust est établi dans une juridiction caractérisée par un faible degré de transparence ou de coopération fiscale. Ces montages s'appuient fréquemment sur l'interposition de plusieurs entités juridiques – sociétés écrans, holdings ou structures offshore – qui compliquent l'identification du véritable détenteur du patrimoine et le traçage des flux financiers.

La fraude peut notamment prendre la forme d'une **requalification artificielle de revenus en prêts**. À titre d'exemple, un contribuable peut constituer un trust discrétionnaire au bénéfice de sa famille, administré par une société implantée dans un État à fiscalité privilégiée, avant de transférer sa résidence fiscale en France. Les sommes ultérieurement mises à sa disposition sont alors présentées comme des prêts consentis par une société contrôlée par le trust, alors qu'elles correspondent en réalité à des distributions de revenus. Un tel montage **visé à éluder l'imposition qui aurait normalement été applicable à ces revenus, notamment au titre du PFU**.

Les ménages plus aisés, généralement plus mobiles, peuvent également vouloir se **domicilier fiscalement hors de France de manière frauduleuse**. Elles peuvent résider « *effectivement sur le territoire national, où elles disposent de patrimoines très importants, mais prétendent ne pas y résider. Dans ces cas-là, nous menons des enquêtes ciblées pour établir leur domiciliation, en rassemblant l'ensemble des indices disponibles* » ⁽²⁾. L'administration établit la réalité de la domiciliation fiscale du ménage selon son lieu de séjour principal, l'exercice d'une activité professionnelle en France et si la France constitue le centre de ses intérêts économiques.

Enfin, les personnes les plus aisées peuvent également recourir à la fraude par la **détention non déclarée d'actifs mobiliers difficilement traçables, tels que**

(1) Audition du 15 avril 2026, compte-rendu n° 14.

(2) Ibid.

les cryptomonnaies, qu'elles sont davantage susceptibles de détenir ⁽¹⁾. Comme le souligne Gaël Perraud, « *les actifs numériques constituent un nouveau vecteur potentiel de fraude et nous nous armons sur ce sujet. Cela peut concerner tout type de contribuable et de stratégie : rémunérations dissimulées, plus-values sur cryptoactifs, ou encore transmissions de biens* » ⁽²⁾.

À cet égard, les montants en jeu peuvent être particulièrement élevés. Par exemple, en 2024, la DGFIP a recensé 18 dossiers impliquant des cryptoactifs, pour un montant de droits et pénalités de 7,96 millions d'euros, soit une moyenne de 442 222 euros par dossier. Cette moyenne atteint **959 444 euros en 2025 pour 54 dossiers, représentant un total de 51,81 millions d'euros**. Le CPO relève ainsi que, « *du point de vue fiscal, selon l'évaluation de Chainanalysis, les plus-values réalisées en France représentent 3,5 milliards en 2021, en ne prenant en compte que celles qui sont réalisées via les plateformes de services, donc les Psan (prestataires de services sur actifs numériques). Or, selon la DGFIP, 20 000 contribuables avaient déclaré 400 millions d'euros de plus-values imposables aux services fiscaux au titre de l'année 2021. L'écart sur l'année 2021 est donc considérable : il paraît évident qu'une part non évaluée des plus-values de cession d'actifs numériques n'est pas déclarée à l'administration fiscale* » ⁽³⁾.

Recommandation n° 9 : Instaurer une obligation de notification à l'administration fiscale des portefeuilles de cryptoactifs autohébergés à partir d'un seuil de détention de 100 000 euros, tout en garantissant la sécurité de leurs détenteurs.

b. Les ménages les plus aisés font l'objet d'un niveau de contrôle très élevé

Les ménages les plus aisés figurent parmi les contribuables les plus fréquemment contrôlés par les services de la DGFIP. Ainsi, **4,7 % des ménages appartenant au dernier décile de RFR ont fait l'objet d'un contrôle fiscal entre 2023 et 2025, contre une moyenne de 0,7 % pour les autres contribuables**. Cette intensité de contrôle s'accroît nettement au sommet de la distribution, avec **13 % des ménages du top 1 % ayant été contrôlés sur la même période, et 22 % pour le top 0,1 % de RFR**.

Cette tendance se vérifie également à mesure que le patrimoine augmente. Ainsi, **28,3 % des ménages appartenant au dernier décile de patrimoine immobilier brut ont fait l'objet d'un contrôle entre 2023 et 2025, contre une moyenne de 18,2 % pour les autres contribuables**. Là encore, la concentration des contrôles s'accroît au sommet de la distribution, avec **36 % des ménages du top 1 % et 48 % du top 0,1 % concernés sur la période considérée**.

(1) Dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, l'AMF rappelle que 26 % des ménages ayant un patrimoine financier de plus de 500 000 euros déclarent détenir des cryptoactifs, contre 9 % pour l'ensemble de la population.

(2) Audition du 15 avril 2026, compte-rendu n° 14.

(3) Audition du 14 avril 2026, compte-rendu n° 12.

DISTRIBUTION DES CONTRÔLES FISCAUX EN FONCTION DU RFR ET DU PATRIMOINE IMMOBILIER ENTRE 2023 ET 2025

(en pourcentage)

Distribution	Contrôlés par RFR	Contrôlés par patrimoine immobilier
D1	0,5	14,8
D2	0,5	15,5
D3	0,4	16,6
D4	0,4	16,3
D5	0,4	17,2
D6	0,6	18,3
D7	0,8	19,7
D8	1,1	21,3
D9	1,6	23,8
D10	4,7	28,3
Top 1 %	13	36
Top 0,1 %	22	48

Source : réponses écrites de la DGFIP au questionnaire du rapporteur.

Ce taux de contrôle plus élevé chez les ménages aisés et fortunés peut s'expliquer par la structure du contrôle et sa doctrine.

• Tout d'abord, **l'organisation du contrôle est largement orientée vers les ménages les plus aisés.**

La structure même du contrôle fiscal est en partie conçue pour cibler les contribuables les plus fortunés. À cet égard, **la direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF) « assure le contrôle des contribuables personnes physiques qui déclarent plus d'un million d'euros de revenus bruts par foyer, ou plus de 6,9 millions d'euros de patrimoine, sur l'ensemble de la France »** ⁽¹⁾. Ces critères, qui correspondent aux dossiers de particuliers à forts enjeux (DTFE), permettent d'**identifier environ 22 000 contribuables, dont un tiers est suivi de manière pérenne**. Ce service réalise environ **1 500 contrôles par an**, tandis que **1 800 autres contribuables relevant de son portefeuille peuvent également être contrôlés par les services territoriaux** du contrôle fiscal.

Pour autant, la DNVSF n'intervient pas seule dans le contrôle des hauts revenus et des hauts patrimoines. Comme le souligne Stéphane Créange, *« il existe donc bien une direction spécialisée sur les hauts revenus, mais la DNVSF n'est pas seule à travailler sur les hauts revenus et les hauts patrimoines, car elle intervient selon des seuils de compétence. En deçà d'un million d'euros de revenus annuels, le contrôle est effectué dans les départements, partout sur le territoire »* ⁽²⁾. Des

(1) Audition du 15 avril 2026, compte-rendu n° 14.

(2) Ibid.

brigades spécialisées en matière de fraude patrimoniale existent également au sein de certaines directions régionales de contrôle fiscal (DIRCOFI), notamment en Île-de-France, qui en compte trois. Ces services régionaux permettent *« de faire remonter l'information, de capter des tendances locales susceptibles de prendre une dimension nationale, et de travailler en bonne intelligence afin d'éviter les doublons et d'assurer une action cohérente »* ⁽¹⁾.

La DNVSF et les DIRCOFI peuvent, au-delà des seuls DTFE, intervenir sur le contrôle des dossiers de particuliers les plus significatifs, définis selon trois critères alternatifs : des revenus élevés, supérieurs à 762 000 euros bruts ou à 1,22 million d'euros pour les BNC ; un profil de contribuable disposant d'une notoriété nationale ou internationale, ou des non-résidents dont le patrimoine dépasse un million d'euros ; ou encore une situation fiscale complexe, comportant notamment des dimensions internationales ou des procédures judiciaires.

La direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) s'est en outre dotée, depuis 2010, d'une brigade spécialisée en matière patrimoniale. Comme le souligne son directeur, Gaël Perraud, *« s'agissant des personnes présentant de hauts revenus et de hauts patrimoines, nous avons mis en place une brigade spécialisée sur les questions patrimoniales, composée d'agents spécifiquement formés à la fiscalité patrimoniale. Nous définissons également des axes de travail qui visent à assurer une complémentarité, et non une concurrence, avec les autres directions »* ⁽²⁾. **Une deuxième brigade patrimoniale a été créée depuis, suivie de la mise en place d'un pôle de compétence en 2020, puis d'une troisième brigade en 2024.** Selon la DNEF, cette montée en puissance de la spécialisation patrimoniale s'explique par la **complexification croissante des montages et leur dimension de plus en plus internationale** ⁽³⁾.

Par ailleurs, le développement des outils d'intelligence artificielle (IA) contribue à renforcer la capacité de détection de ces schémas complexes. Ainsi, dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, la DGFIP indique que l'IA, et notamment le *data mining*, est à l'origine de plus de 50 % des redressements à l'IFI et de plus de 50 % de leur montant.

● **Ensuite, la doctrine du contrôle fiscal est orientée vers les dossiers complexes et à forts enjeux.**

La politique de contrôle de la DGFIP est aujourd'hui largement structurée autour des situations atypiques, qui peuvent se rencontrer de manière plus fréquente parmi les contribuables les plus aisés, au regard des montages fiscaux mis en œuvre. Amélie Verdier souligne ainsi une doctrine de contrôle fiscal *« ciblée, sur ce que l'on peut pudiquement appeler les atypies, soit les données qui nous amènent à nous poser des questions sur la véracité des*

(1) Ibid.

(2) Ibid.

(3) Réponses écrites de la DNEF au questionnaire du rapporteur.

déclarations qui nous sont faites. Le fait d'avoir un très gros patrimoine et pas ou peu de revenus ne justifie pas en soi le contrôle, mais constitue un axe de programmation important » ⁽¹⁾.

Avant 2018, le contrôle des hauts revenus et des hauts patrimoines reposait davantage sur une logique de périodicité. Ainsi, comme le relève la Cour des comptes, « les dossiers à fort ou à très fort enjeu étaient alors, en principe, contrôlés selon un rythme triennal. Les contribuables aux plus hauts revenus et au plus haut patrimoine étaient donc beaucoup plus contrôlés que les autres » ⁽²⁾.

Cette approche a toutefois été abandonnée au profit d'une logique fondée sur l'analyse du risque, en raison de résultats jugés insuffisamment efficaces. Comme l'explique Stéphane Créange, « nous avons remis en cause cette logique consistant à revenir systématiquement sur les mêmes contribuables, pour passer à une logique de risque : il s'agit d'aller là où les risques fiscaux sont identifiés, plutôt que de retourner contrôler quelqu'un chez qui, depuis dix ans, on ne découvre jamais rien » ⁽³⁾.

Cette évolution conduit à **cibler plus directement les contribuables présentant des situations fiscales complexes, susceptibles de comporter des risques d'erreur ou de fraude.** Si les contribuables les plus aisés sont davantage contrôlés, c'est ainsi en raison de la complexité de leurs situations patrimoniales et fiscales, et non de leur position dans la distribution des revenus ou du patrimoine. Comme le souligne Stéphane Créange, « plus la situation est complexe, plus le risque d'erreur ou de fraude existe. **Les personnes fortunées sont souvent dans ces situations multiples et complexes** » ⁽⁴⁾.

● **Il est dès lors cohérent que les 13 324 foyers assujettis à l'IFI sans s'acquitter d'impôt sur le revenu figurent parmi les contribuables les plus contrôlés.**

Amélie Verdier souligne ainsi qu'« **entre un quart et un tiers des contribuables de cette catégorie ont été contrôlés ces trois dernières années.** Depuis 2023, 22 % de ces 13 324 foyers l'ont été et ce taux atteint 34 % pour les 10 % de cette population possédant les plus gros patrimoines entrant dans l'assiette de l'IFI » ⁽⁵⁾. Cela représente 2 910 foyers sur 13 324 ayant fait l'objet d'un contrôle sur pièces ou sur place entre 2023 et 2025. Comme le rappelle Stéphane Créange, « le risque patrimonial caractérisé par un IFI élevé et un revenu fiscal déclaré faible fait partie de nos risques identifiés de longue date » ⁽⁶⁾.

(1) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 8.

(2) Audition du 14 avril 2026, compte-rendu n° 12.

(3) Audition du 15 avril 2026, compte-rendu n° 14.

(4) Ibid.

(5) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 8.

(6) Audition du 15 avril 2026, compte-rendu n° 14.

Dès lors, **les contribuables présentant ce profil « atypique » font l'objet de contrôles réguliers**. À titre d'illustration, *« si nous retenons une période non de trois mais de neuf ans, le taux de contrôle atteint 47 % »* ⁽¹⁾. Dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, la DNVSF indique également que **la quasi-totalité des dossiers des 13 324 contribuables relevant de son portefeuille – soit environ 500 foyers – ont fait l'objet d'un examen** sur le fondement du décalage entre un haut niveau de patrimoine et des revenus très faibles, lesquels ont conduit à 42 % de contrôles entre 2016 et 2025.

c. Les ménages les plus aisés ne fraudent pas davantage que la moyenne

● Malgré un contrôle plus soutenu des ménages les plus aisés et l'existence de risques de fraude accrus liés à la complexité des montages fiscaux utilisés, **cette catégorie de contribuables ne présente pas un taux de fraude supérieur à celui du reste de la population, voire est parfois inférieur**. Ainsi, comme le souligne la DGFIP, *« le taux de contrôle est bien plus élevé dans cette catégorie de foyers que dans le reste de la population, du fait de notre analyse des risques. En revanche, le taux de redressement n'est pas si différent, ce qui atteste de la qualité du ciblage des ménages »* ⁽²⁾.

À titre d'illustration, **10 % des dossiers traités par la DNVSF en 2025 relèvent de la fraude**, contre 52 % de dossiers redressés en raison d'erreurs ou de manquements non intentionnels et 38 % de dossiers ne donnant lieu à aucun redressement ⁽³⁾. Plus largement, **si la part de foyers redressés tend à augmenter du premier au neuvième décile de RFR – passant de 45,9 % à 62 % – elle diminue ensuite au sein des populations les plus aisées, avec 60,5 % dans le dernier décile, 55 % pour le top 1 % et 48 % pour le top 0,1 %**. Une tendance similaire est observée en matière de patrimoine immobilier, où le taux de foyers redressés demeure globalement stable selon les niveaux de détention.

(1) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 8.

(2) Ibid.

(3) Réponses écrites de la DGFIP au questionnaire du rapporteur.

**DISTRUBUTION DES CONTRÔLES FISCAUX EN FONCTION DU RFR ET DU PATRIMOINE
IMMOBILIER ENTRE 2023 ET 2025**

Distribution	En fonction du RFR				En fonction du patrimoine immobilier			
	Foyers contrôlés	Foyers redressés	Droits (en million d'euros)	Pénalités (en million d'euros)	Foyers contrôlés	Foyers redressés	Droits (en million d'euros)	Pénalités (en million d'euros)
D1	0,5 %	45,9 %	422	196	14,8 %	56,2 %	36	8
D2	0,5 %	45,3 %	174	71	15,5 %	59 %	41	8
D3	0,4 %	47,1 %	177	38	16,6 %	61 %	53	10
D4	0,4 %	48,8 %	98	29	16,3 %	59,1 %	45	7
D5	0,4 %	52,3 %	110	30	17,2 %	60,5 %	62	15
D6	0,6 %	56 %	156	46	18,3 %	59,5 %	90	33
D7	0,8 %	58,6 %	211	48	19,7 %	58,9 %	88	14
D8	1,1 %	60,8 %	284	63	21,3 %	58,3 %	119	33
D9	1,6 %	62 %	491	102	23,8 %	57,2 %	251	73
D10	4,7 %	60,5 %	3 362	771	28,3 %	54,8 %	603	180
Top 1 %	13 %	55 %	1 795	443	36 %	56 %	171	51
Top 0,1 %	22 %	48 %	686	195	48 %	56 %	33	5

Source : réponses écrites de la DGFIP au questionnaire du rapporteur.

Dès lors, le montant plus important des droits et pénalités constatés dans le haut de la distribution ne s'explique pas par un caractère plus fraudogène de cette population, mais par des montants en jeu plus élevés. Ainsi, le dernier décile de RFR concentre 62 % des droits rappelés et 55 % des pénalités de l'ensemble des foyers fiscaux, tandis que le top 1 % en représente respectivement 33 % et 32 %, et le top 0,1 % 13 % et 14 %.

● S'agissant des **13 324 contribuables** assujettis à l'IFI et ayant un IR nul, le DESF souligne que, sur les trois dernières années, « **58 % d'entre eux ont fait l'objet d'un redressement fiscal, soit un taux particulièrement élevé.** [...] Le total des droits redressés s'est élevé à 104 millions d'euros, auxquels se sont ajoutés 28 millions d'euros de pénalités » ⁽¹⁾. À titre d'exemple, 449 foyers contrôlés dans le dernier décile de patrimoine IFI (soit plus de 3,6 millions d'euros) représentent 45 % des droits et pénalités, soit 61 millions d'euros, ce qui correspond en moyenne à **135 857 euros de droits et pénalités par foyer**.

Néanmoins, **ce taux de redressement ne s'écarte pas significativement de celui observé pour l'ensemble des ménages les plus fortunés, qui s'établit à 56 % pour le top 1 % des patrimoines soumis à l'IFI**. La DGFIP souligne ainsi, dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, que « *les analyses des résultats des contrôles fiscaux sur les 13 324 foyers confirment que cette population n'est pas plus à risque que le reste des populations couvertes par le contrôle fiscal* ».

(1) Audition du 1^{er} avril 2026, compte-rendu n° 5.

III. LA NÉCESSITÉ DE MIEUX ENCADRER CERTAINS DISPOSITIFS À L'ORIGINE DE LA RÉGRESSIVITÉ DE LA FISCALITÉ DES PLUS HAUTS PATRIMOINES ET DES PLUS HAUTS REVENUS

La régressivité de l'imposition pour les ménages les plus aisés a conduit plusieurs personnes auditionnées à proposer des mesures alourdissant la fiscalité des hauts revenus ou des hauts patrimoines. Si la commission d'enquête les a examinées, notamment au regard des contraintes juridiques et économiques auxquelles elles doivent se conformer, il convient de rappeler le contexte fiscal dans lesquelles ces propositions s'inscrivent.

La France se caractérise par « **un niveau de fiscalité extrêmement élevé, notamment sur le patrimoine et les transmissions, ainsi que par une grande complexité et une forte instabilité de la norme fiscale** » selon Stéphanie Aufénil, avocate fiscaliste. Elle rapporte ainsi que « *cette situation nourrit une inquiétude chez nos clients, qui craignent des remises en cause a posteriori des structures mises en place et l'impossibilité d'anticiper des décisions patrimoniales qui s'inscrivent sur le très long terme. Leurs préoccupations principales sont un besoin de stabilité, de prévisibilité et de cohérence, notamment en comparaison internationale* » ⁽¹⁾.

Le poids important de la fiscalité du patrimoine dans les recettes fiscales totales de la France constitue en effet une spécificité au sein des pays de l'OCDE. Sarah Perret, cheffe de l'unité de la fiscalité des particuliers et du patrimoine au sein du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, estime que l'ensemble des impôts pesant sur le patrimoine « *représentent environ 8 % du total des recettes fiscales de la France, contre seulement 5 % en moyenne dans les pays de l'OCDE* » ⁽²⁾. Si les données de l'OCDE excluent une partie de la fiscalité relative aux flux de capital (plus-values notamment), la France demeure indéniablement parmi les pays où le patrimoine est le plus taxé ⁽³⁾.

Ce constat ne doit toutefois pas conduire à rejeter toute évolution de la fiscalité des plus hauts revenus et des plus hauts patrimoines. Plusieurs dispositifs fiscaux apparaissent en effet pouvoir être resserrés sur leur finalité économique initiale pour éviter des phénomènes de trop forte optimisation et renforcer la progressivité du système fiscal.

(1) Audition du 28 avril 2026, compte-rendu n° 16.

(2) Audition du 29 avril 2026, compte-rendu n° 17.

(3) Le CPO souligne que la fiscalité de la détention et des mutations du patrimoine représentait 3,7 % du PIB français en 2022, plaçant le pays en quatrième position derrière Israël, le Royaume-Uni (4 %) et la Corée du Sud (3,8 %) mais nettement au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE qui ne s'élevait qu'à 1,8 % de leur PIB (Conseil des prélèvements obligatoires, Corriger les principales distorsions de l'imposition du patrimoine, décembre 2025).

A. L'IMPOSITION DE LA DÉTENTION DU PATRIMOINE SE HEURTE À DES CONTRAINTES JURIDIQUES ET ÉCONOMIQUES

La capacité des ménages les plus aisés à piloter leurs revenus a pu conduire des personnes auditionnées à préconiser une taxation complémentaire de leur patrimoine afin de rétablir une forme d'équité fiscale. C'est le constat d'Éric Lombard, qui déplore que ces ménages « *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* ». Il en conclut que « *si l'on recherche l'équité de la contribution des citoyens au fonctionnement de l'État et de la Sécurité sociale, il faut [...] se raccrocher au patrimoine* » ⁽¹⁾.

Les modalités de taxation du patrimoine souffrent toutefois d'importantes contraintes – constitutionnelles, conventionnelles, économiques – qui rendent cette solution difficile à mettre en œuvre. Le comportement des contribuables, la mobilité de leur patrimoine ou la mesure de leur capacité contributive sont autant d'obstacles à l'instauration d'une taxation effective des plus hauts patrimoines qui n'ait pas de conséquences contre-productives sur le tissu productif français.

1. La réintroduction d'une forme d'ISF ne concernerait les très hauts patrimoines qu'à la marge

La transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) en 2018 – restreignant son assiette aux seuls biens immobiliers – a conduit à exclusion de l'impôt la détention des actifs financiers des hauts patrimoines. Il s'agit pour certains observateurs d'une erreur qu'il faudrait corriger en rétablissant l'ISF. C'est notamment l'idée de Guillaume Hannezo, membre du conseil d'administration du *think tank* Terra Nova : « *Ce que nous proposons, c'est [...] le rétablissement de l'ISF pour les fortunes bourgeoises tel qu'il était avant puisqu'il marchait très bien* » ⁽²⁾.

Or, les développements précédents ⁽³⁾ ont démontré que **l'ISF échouait, tout autant que l'IFI, à frapper les plus hauts patrimoines**, du fait de la nécessité de prévoir un plafonnement en fonction du revenu disponible et de l'exclusion des biens professionnels de l'assiette imposable alors que ces derniers sont majoritaires au sein des plus hauts patrimoines – ils représentent 66 % du patrimoine total des 0,001 % des ménages les plus fortunés selon l'Institut des politiques publiques ⁽⁴⁾. Ce dernier a établi qu'en 2017, **le taux effectif moyen d'ISF pour les patrimoines supérieurs à 10 millions d'euros était à peine supérieur à 0,004 %**.

Rétablir l'ISF tel qu'il existait ne conduira qu'à taxer à nouveau les contribuables les « moins fortunés » de l'ISF, c'est-à-dire la population dont le

(1) Audition du 19 mai 2026, compte-rendu n° 29.

(2) Audition du 6 mai 2026, compte-rendu n° 21.

(3) Se référer au II.B.2.a. du présent rapport.

(4) Rapport IPP n° 36, « Évaluer les effets de l'impôt sur la fortune et de sa suppression sur le tissu productif », octobre 2021.

patrimoine moyen était proche du seuil d'assujettissement et qui a le plus bénéficié de la suppression de cette imposition selon France Stratégie ⁽¹⁾. Pour Laurent Bach, économiste à l'IPP, l'ISF « *était clairement un impôt visant les millionnaires et non les milliardaires* ». Dès lors, M. Bach, imagine – sans y souscrire – **une « deuxième option », consistant à instituer un nouvel ISF « dans un sens plus large qu'avant 2017 et inclure, par exemple, les patrimoines professionnels »** ⁽²⁾. Il s'agit d'une option envisagée par M. Hannezo qui suggère de rétablir « *l'ISF dans son taux ancien, et au lieu de faire 0 % sur le patrimoine professionnel, on fait 0,3 %. On taxe le patrimoine professionnel à un taux plus faible* » ⁽³⁾.

Un ISF assis sur le stock de patrimoine global, y compris professionnel, se heurterait néanmoins à des obstacles que les auteurs de cette proposition eux-mêmes reconnaissent.

a. L'existence d'un plafonnement aux effets régressifs

En premier lieu, un tel impôt **ne permettrait pas d'échapper à l'exigence constitutionnelle d'un plafonnement** en fonction des revenus. C'est précisément ce qu'a affirmé le Conseil constitutionnel en jugeant que « *le législateur ne saurait établir un barème de l'impôt de solidarité sur la fortune tel que celui qui était en vigueur avant l'année 2012 sans l'assortir d'un dispositif de plafonnement ou produisant des effets équivalents destiné à éviter une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* » ⁽⁴⁾.

Or, comme décrit *supra* ⁽⁵⁾, **le plafonnement de l'ISF a des effets régressifs** largement documentés, en particulier dans le rapport final du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital publié par France Stratégie, qui rappelle qu'« *alors que le taux marginal de l'ISF s'établissait facialement en 2017 à 1,5 %, le taux d'imposition effectif pour les 0,001 % plus fortunés était de 0,1 %, par rapport à l'ensemble de leur patrimoine. Cet écart, par rapport au barème facial, s'expliquait essentiellement par le plafonnement de l'ISF* » ⁽⁶⁾. Comme précédemment évoqué, cette régressivité s'explique notamment par la capacité des ménages les plus aisés à piloter leurs revenus. La direction de la législation fiscale estime à cet égard que « *relever le niveau du plafonnement serait de peu d'effet vis-à-vis de ménages qui, parmi les plus fortunés, sont en mesure de piloter leur revenu* » ⁽⁷⁾.

En réintégrant les patrimoines les plus proches du seuil d'assujettissement, ce nouvel ISF plafonné **présenterait donc une régressivité encore plus**

(1) France stratégie, Note d'analyse n° 81, « *Quelle taxation du capital, avant et après la réforme de 2018* », octobre 2019.

(2) Audition du 31 mars 2026, compte-rendu n° 4.

(3) Audition du 6 mai 2026, compte-rendu n° 21.

(4) Conseil constitutionnel, décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, cons. 33.

(5) Se référer au II.B.2.b. du présent rapport.

(6) France Stratégie, Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, Rapport final, octobre 2023.

(7) Réponse écrite de la DLF au questionnaire du rapporteur.

importante que l'actuel IFI, sans résoudre le problème tenant à la faible imposition des plus hauts patrimoines.

b. Des contribuables mobiles

Le retour de l'ISF – *a fortiori* étendu aux biens professionnels – aurait également un **effet sur la mobilité des plus hauts patrimoines**. C'est ce que concède M. Hannezo : *« je pense que même à 0,3 % [de taxation du patrimoine professionnel], des gens partiront, et qu'à 2 %, tout le monde partira »* ⁽¹⁾.

Les conséquences de l'ISF sur la mobilité des ménages les plus aisés ont fait l'objet de plusieurs études. Stéphane Sorbe, chef du service des finances publiques et des politiques sociales de la direction générale du Trésor, en résume les conclusions. En premier lieu, le comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, placé sous la présidence de France Stratégie ⁽²⁾, a *« documenté l'évolution des flux migratoires des contribuables à hauts revenus »* et a établi qu'*« avant la réforme [de suppression de l'ISF], on observait des départs nets, quand des retours nets étaient intervenus après celle-ci, sans pouvoir établir à l'époque un lien de causalité. »* Puis, une étude du Conseil d'analyse économique publiée en 2025 ⁽³⁾ *« a mis en évidence une relation causale entre les réformes de la fiscalité du patrimoine et ces évolutions migratoires. L'effet est quantitativement limité, de l'ordre de quelques centaines de contribuables, mais statistiquement significatif »* ⁽⁴⁾. Le CAE estime en effet que l'allègement de la fiscalité en 2017-2018 a entraîné une baisse des départs nets de 0,01 à 0,07 point de pourcentage.

C'est également ce que constate la Cour des comptes dans un rapport thématique relatif à l'IFI ⁽⁵⁾ : *« Dès 2018, le nombre de retours de ménages soumis à l'IFI est devenu supérieur à celui des départs, alors que ce rapport était inversé les années précédentes. Le solde représente toutefois de petits effectifs, quelques dizaines ou quelques centaines de contribuables. »*

(1) Audition du 6 mai 2026, compte-rendu n° 21.

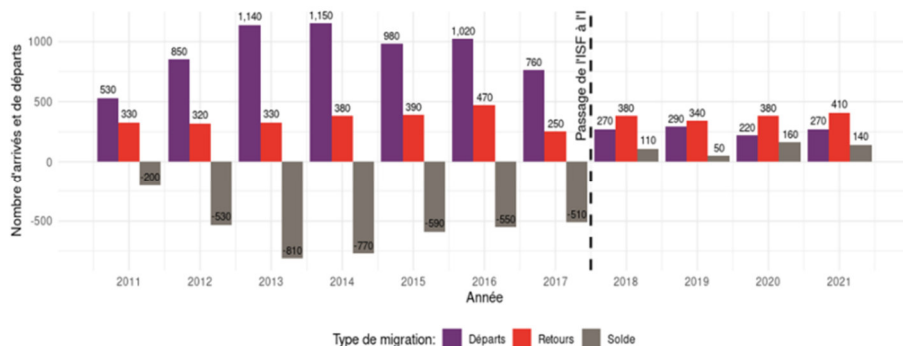
(2) France Stratégie, Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, Rapport final, octobre 2023.

(3) CAE, Focus n° 118, « Fiscalité du capital : quels sont les effets de l'exil fiscal sur l'économie ? », juillet 2025.

(4) Audition du 31 mars 2026, compte-rendu n° 3.

(5) Cour des comptes, L'impôt sur la fortune immobilière, janvier 2024.

NOMBRE DE DÉPARTS ET D'ARRIVÉES DES REDEVABLES DE L'IFI



Source : Cour des comptes, L'impôt sur la fortune immobilière, janvier 2024.

La Cour des comptes reconnaît néanmoins qu'il n'est « *pas possible d'imputer directement* » l'inversion du solde des départs et des retours observables à partir de 2018 « *à la seule transformation de l'ISF en IFI* ».

Outre une perte de recette fiscale, le départ des plus hauts patrimoines provoque d'autres effets négatifs également mesurés par le CAE. Citant les travaux de ce dernier, M. Sorbe indique que « *le départ d'un contribuable détenteur d'une entreprise en France s'accompagne, en moyenne, d'une baisse du chiffre d'affaires de cette entreprise* »⁽¹⁾. Le CAE souligne ainsi que **l'expatriation d'un actionnaire détenant plus de 10 % du capital d'une entreprise entraîne en moyenne une baisse de 15 % du chiffre d'affaires** cinq ans après son départ, tandis que la masse salariale diminue de 31 % et la valeur ajoutée de 24 %.

L'économiste Camille Landais rappelle cependant une conclusion importante de la note du CAE selon laquelle « *les détenteurs de très hauts patrimoines sont en général moins mobiles que le reste de la population, et en particulier moins que les personnes percevant de très hauts revenus issus de leur travail* ». L'un des facteurs d'explication repose sur l'âge plus élevé que la moyenne des détenteurs des plus hauts patrimoines. Or, M. Landais rappelle qu'il « *existe une forte corrélation entre l'âge et la mobilité* ». En outre, « *les contribuables qui perçoivent de très hauts revenus liés à leur travail ont une capacité à vendre leurs talents dans des environnements très variés. Il s'agit par exemple de sportifs de haut niveau ou d'avocats, dont les compétences sont relativement exportables d'un pays à un autre. En revanche, il est beaucoup plus compliqué de transposer une expertise particulière liée à une entreprise d'un marché à un autre* »⁽²⁾. L'étude du CAE calcule en effet un **taux de départ moyen de 0,38 % pour l'ensemble de la population et de 0,2 % pour les 1 % des ménages détenant les plus importants revenus du capital**.

(1) Audition du 31 mars 2026, compte-rendu n° 3.

(2) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 11.

Agnès Verdier-Molinié, directrice de la fondation IFRAP, conteste toutefois cette mesure : « *L'analyse de la composition de ce taux de 0,38 % (qui englobe environ 250 000 personnes) est indispensable. Ce chiffre inclut un nombre important d'étudiants, probablement autour de 100 000, qui ne sont pas imposables.* » Dès lors, « *comparer le départ des hauts revenus à une moyenne tirée vers le haut par une population non imposable fausse la perspective* ».

Selon Mme Verdier-Molinié, « *en croisant les travaux de Rexecode, le rapport Cocher et l'annexe 9 du rapport du Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital de 2023, on observe qu'environ 50 000 foyers redevables de l'IR quittent la France annuellement* ». Partant de cette donnée, « *si l'on regarde le nombre de redevables de l'IR partis à l'étranger en 2018, on constate un taux global d'expatriation de 0,12 % par rapport au nombre total de ménages. Or pour les foyers affichant un RFR supérieur à 300 000 euros, ce taux grimpe entre 0,3 % et 0,5 %.* Ces données confirment que les contribuables à très hauts revenus sont proportionnellement plus nombreux à s'expatrier que l'ensemble des redevables » ⁽¹⁾.

En tout état de cause, le rapporteur observe que les effets de la fiscalité sur la mobilité des ménages les plus aisés ont toujours été mesurés à l'aune d'impositions comme l'ISF qui exonèrent les biens professionnels. L'élargissement de l'assiette à ce type d'actifs pourrait avoir des conséquences plus significatives sur la mobilité des hauts patrimoines. Les conséquences néfastes de la taxation des actifs professionnels sont par ailleurs plus largement développées *infra*.

c. Une perte d'attractivité et un signal négatif

Au-delà de l'incapacité de l'ISF à frapper les plus hauts patrimoines, **son rétablissement constituerait un signal négatif très fort qui aurait des conséquences préjudiciables pour l'économie française.**

Réinstaurer une imposition généralisée sur le stock de patrimoine global, incluant les actifs financiers, replacerait la France « *dans une situation très minoritaire en comparaison internationale, rares étant les pays à disposer encore d'une [telle] imposition* » selon la DLF. En effet, seuls quatre pays de l'OCDE disposent d'un impôt annuel sur la fortune : la Colombie, la Norvège, l'Espagne et la Suisse. La DLF relève par ailleurs « *qu'aucune grande économie, parmi celles, rares, qui ont encore une imposition générale sur le stock de patrimoine, ne taxe l'outil professionnel à parité avec le reste des actifs (l'Espagne les exonère, la Norvège leur accorde un abattement)* » ⁽²⁾.

M. Sorbe observe, qu'*a contrario*, la suppression de l'ISF aurait eu des « *des effets positifs sur l'attractivité globale de la France, comme en témoignent les investissements directs étrangers et la position de la France en tête des classements*

(1) Audition du 6 mai 2026, compte-rendu n° 20.

(2) Réponse de la DLF au questionnaire du rapporteur.

d'attractivité depuis la fin des années 2010 »⁽¹⁾. La DLF alerte donc sur les conséquences négatives qu'aurait un retour en arrière : « les effets positifs obtenus depuis 2017, d'après les rapports du comité d'évaluation de la réforme de la fiscalité du capital, sur l'attractivité du pays, sur le dynamisme entrepreneurial, seraient en tout ou partie perdus, de même que les effets de réallocation vertueuse de l'épargne des ménages fortunés, observés par ailleurs, déplaçant une partie de leurs actifs depuis l'immobilier vers le financier, conformément à l'un des objectifs poursuivis au travers de la réforme fiscale de 2017 »⁽²⁾.

Enfin, Marc Bornhauser, avocat fiscaliste, invite à ne pas négliger les effets psychologiques d'une telle mesure fiscale : « Il faut faire très attention aux effets de bord psychologiques. J'ai toujours en mémoire le plafonnement du plafonnement de 1995 : une véritable volée de moineaux s'est envolée de France. Quand il n'y a pas de solution, la solution, c'est de partir »⁽³⁾.

2. La « taxe Zucman » est inapplicable dans le contexte constitutionnel actuel et présenterait un risque sérieux pour notre économie

a. Un impôt différentiel décliné sous plusieurs formes

Conscients des limites de l'ISF, plusieurs économistes ont formulé l'idée d'un **impôt différentiel sur le patrimoine des plus fortunés**. L'un de ses promoteurs, Gabriel Zucman, a donné son nom à l'une des versions de cette taxe, qui a fait l'objet d'une proposition de loi examinée à l'Assemblée nationale en première lecture le 20 février 2025⁽⁴⁾.

Cette « taxe Zucman » consiste en une taxation égale à la différence entre 2 % de la valeur nette globale du patrimoine du redevable – incluant son patrimoine professionnel – et la somme des montants acquittés au titre de l'IFI, de l'IR, de la CSG, de la CRDS et de la CEHR. Seraient assujettis à cette taxe tous les foyers fiscaux dont le patrimoine excède 100 millions d'euros.

Selon M. Zucman, cet impôt « se fonde sur l'idée que l'extrême richesse, dont la définition peut être débattue, doit s'accompagner de contributions incompressibles. [...] Il en découle le principe d'un taux plancher. La question réside dans le calcul de ce minimum : si on le calcule par rapport aux revenus, alors cela ne fonctionne pas puisque le problème tient précisément au fait que les contribuables concernés se débrouillent pour déclarer peu de revenus. Il faut donc qu'il soit calculé en fonction du patrimoine, beaucoup plus difficile à manipuler »⁽⁵⁾.

(1) Audition du 31 mars 2026, compte-rendu n° 3.

(2) Réponse de la DLF au questionnaire du rapporteur.

(3) Audition du 5 mai 2026, compte-rendu n° 19.

(4) Proposition de loi n° 768 instaurant un impôt plancher de 2 % sur le patrimoine des ultra riches, déposée le 7 janvier 2025.

(5) Audition du 6 mai 2026, compte-rendu n° 22.

Le principe d'un impôt différentiel fondé sur l'intégralité du patrimoine du contribuable a pu prendre des formes variées, à l'instar d'une taxe proposée par des députés socialistes au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 2026 ⁽¹⁾, qui consistait en un impôt différentiel au taux de 3 % pour les patrimoines supérieurs à 10 millions d'euros excluant certains biens professionnels ⁽²⁾.

D'autres propositions semblables ont été formulées, à l'image de celle de Cécile Duflot, présidente d'Oxfam France, qui souhaiterait mettre en œuvre une « taxe Zucman » à « *un taux de 3 % pour retrouver une vraie progressivité de l'impôt et non seulement corriger sa régressivité* » ⁽³⁾. Toutes ces propositions reposent sur l'idée, énoncée par Laurent Martel, directeur de la législation fiscale, que « *le détenteur d'un patrimoine élevé ne peut pas s'acquitter, en impôts, de moins de X % de la valeur totale de ce dernier. L'idée sous-jacente est qu'en deçà du taux précité, une partie des revenus économiques générés par ce patrimoine a été thésaurisée au lieu d'être distribuée* » ⁽⁴⁾.

b. Une inconstitutionnalité certaine

L'inconstitutionnalité de la « taxe Zucman » est le premier obstacle à sa mise en œuvre. Certes, M. Martel a rappelé que « *le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé sur une imposition différentielle à 2 % ciblant les patrimoines supérieurs à 100 millions d'euros* ». Mais il estime « *qu'une telle taxe serait nécessairement censurée, et cela d'abord au nom de l'égalité devant les charges publiques, au sens où l'entend le Conseil constitutionnel : ainsi, elle ferait courir le risque que l'impôt soit confiscatoire dans certaines situations* » ⁽⁵⁾. C'est également l'avis de M^e Claire Rameix-Séguin, avocate au Conseil d'État et à la Cour de cassation, qui considère que « *la proposition Zucman, qui cumule un taux de 2 % non plafonné avec l'inclusion du patrimoine professionnel, n'a aucune chance de passer le filtre du Conseil constitutionnel en raison du problème de capacité contributive* » ⁽⁶⁾.

Si le Conseil constitutionnel n'a jamais considéré qu'une taxation du patrimoine devait exclure de son assiette les actifs professionnels ou être limitée aux seuls biens productifs de revenus ⁽⁷⁾, il a développé une jurisprudence précise quant au taux d'imposition et au plafonnement d'une telle taxation. **Il a ainsi admis la conformité à la Constitution d'un ISF non plafonné au taux de 0,5 %** résultant de la loi de finances rectificative pour 2011 ⁽⁸⁾, estimant qu'eu égard à l'allègement concomitant de son barème, un tel impôt ne faisait pas « *peser sur une catégorie de*

(1) Amendement n° I-3480 au projet de loi de finances pour 2026 ([lien](#)).

(2) Les « biens professionnels familiaux » et les « biens professionnels innovants » définis par l'amendement.

(3) Audition du 12 mai 2026, compte-rendu n° 25.

(4) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 10.

(5) Ibid.

(6) Audition du 5 mai 2026, compte-rendu n° 19.

(7) Conseil constitutionnel, décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, cons. 90.

(8) Article 1^{er} de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives » ⁽¹⁾. *A contrario, il a jugé nécessaire l'application d'un plafonnement en cas de taux marginal de 1,8 %*. De même, *il a admis un an plus tard la conformité à la Constitution d'un taux marginal de 1,5 % assorti d'un plafonnement*. Par cette même décision, il a par ailleurs précisé que le plafonnement de la taxation du patrimoine devait s'opérer en fonction *« des bénéfices ou revenus que le contribuable a réalisés ou dont il a disposé »* ⁽²⁾. Dès lors, un impôt non plafonné assis sur l'ensemble du patrimoine des assujettis au taux de 2 % ou de 3 % ne respecterait pas la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Les promoteurs de cette taxe, dont M. Zucman, considèrent toutefois que *« la jurisprudence du Conseil constitutionnel porta[n]t précisément sur l'ISF », ce dernier ne s'est pas prononcé sur une taxe qui, à leurs yeux, est très différente : l'ISF « s'appliquait aux contribuables à partir de 1 million d'euros de patrimoine, tandis que l'impôt plancher ne concernerait que les personnes détentrices de plus de 100 millions d'euros de patrimoine : les populations touchées seraient donc extrêmement différentes »*. De même, ils estiment que *« L'ISF s'ajoutait aux autres impôts, avec des mécanismes complexes de plafonnement »* alors que ce nouveau dispositif *« ne vise pas à plafonner, mais au contraire à créer un plancher : c'est une contribution différentielle »* ⁽³⁾.

Ces différences paramétriques ne semblent pas renouveler la question pour M. Martel qui juge que *« si le Conseil constitutionnel considère qu'un impôt à 1,5 % est inconstitutionnel sans plafonnement, [...] il ne pourrait admettre un taux de 2 %, simplement parce qu'il ne cible que des contribuables très fortunés »*. De même, il ne considère pas que le caractère différentiel de l'impôt soit de nature à modifier la décision du Conseil : *« En effet, ledit impôt consisterait, dans certains cas, en une taxe de 2 % sur le patrimoine total »*. Il ajoute par ailleurs que *« le Conseil d'État, saisi d'une demande d'avis sur le sujet, a d'ailleurs considéré, lui aussi, que le caractère différentiel ne renouvelait pas tant que cela la question susmentionnée »* ⁽⁴⁾.

Le rapporteur a pu prendre connaissance de cet avis qui portait sur la proposition des députés socialistes mentionnée précédemment consistant en un impôt différentiel non plafonné au taux de 3 % et assis sur une assiette quelque peu différente de la taxe avancée par M. Zucman. **Sans dévoiler le contenu de cet avis, le rapporteur estime qu'il n'est pas de nature à remettre en cause l'analyse de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière d'exigence des facultés contributives des contribuables.**

Enfin, M. Zucman soutient, à l'appui de la constitutionnalité d'une taxe sur le patrimoine non plafonnée, que la taxe foncière *« dont les taux effectifs sont*

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011, cons. 18.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2011-662 DC du 29 décembre 2012, cons. 95.

(3) Audition du 6 mai 2026, compte-rendu n° 22.

(4) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 10.

souvent supérieurs, parfois très nettement, à 0,5 %, et qui n'est pourtant pas plafonnée », n'a « jamais été jugée contraire à la Constitution ». Il dénonce une « incohérence » entre une « taxe foncière ne connaissant quasiment pas de plafonnement et ne tenant pas compte des dettes », pour laquelle « on accepte que les taux appliqués à la fortune des classes moyennes soient très nettement supérieurs à 2 % » et une taxe différentielle sur le patrimoine global pour laquelle « il faudrait un plafonnement dès lors qu'il est question de taxer le patrimoine financier des gens extrêmement fortunés » ⁽¹⁾. **Il s'agit, aux yeux du rapporteur, d'un argument infondé car :**

– ainsi que l'a rappelé la DLF, il existe des « mécanismes de personnalisation de la taxe foncière destinées à prendre en compte l'impécuniosité de certains propriétaires. Sous réserve de respecter certaines conditions de revenus, il est possible de bénéficier d'un dégrèvement de la taxe foncière due au titre de l'habitation principale pour sa fraction dépassant 50 % des revenus » ⁽²⁾ ;

– le taux des taxes foncières voté par une commune est encadré par une règle de plafonnement ⁽³⁾ qui prévoit qu'il ne peut excéder deux fois et demie le taux moyen constaté l'année précédente dans l'ensemble des communes du département ou deux fois et demie le taux moyen constaté au niveau national s'il est plus élevé ;

– il existe un écart considérable entre la valeur locative cadastrale (VLC) – assiette des impositions locales – et la valeur de marché des biens. La taxe foncière sur les propriétés bâties se calcule en effet en opérant un abattement de 50 % des VLC qui n'ont par ailleurs pas été réévaluées en fonction des loyers de marché depuis plus de 50 ans.

c. De très importants obstacles techniques et économiques

- i. Une taxation du patrimoine professionnel décriée pour sa complexité de mise en œuvre et ses effets négatifs sur l'économie

Outre sa probable inconstitutionnalité, la « taxe Zucman » poserait des difficultés techniques dans sa mise en œuvre. En particulier, la DLF estime que **l'évaluation des sociétés non cotées « constituerait un défi pour l'administration et susciterait un contentieux probablement systématique »**. En outre, « la taxation d'entrepreneurs à la tête de sociétés n'ayant pas réalisé ou pas distribué de profits les placerait dans une situation d'insolvabilité imposant à l'administration, au cas par cas, après instruction, l'octroi de modalités aménagées de paiement » ⁽⁴⁾.

Cette difficulté est également soulignée par Pierre Dedieu, avocat fiscaliste, qui pointe l'exemple d'un « **fondateur d'une start-up, dont l'entreprise a fait l'objet d'une valorisation très élevée lors d'une levée de fonds mais qui ne**

(1) Audition du 6 mai 2026, compte-rendu n° 22.

(2) Réponse de la DLF au questionnaire du rapporteur.

(3) Visée à l'article 1636 B septies du code général des impôts.

(4) Réponse de la DLF au questionnaire du rapporteur.

réalisera peut-être jamais de profits » et qui serait incapable de payer l'impôt. M^e Dedieu voit ainsi dans cette taxe un « *risque de décourager les entrepreneurs de créer leur société en France* »⁽¹⁾.

En visant indistinctement tout le patrimoine professionnel, la « *taxe Zucman* » frappe des populations qui « *ne constituent pas le cœur de cible, comme des retraités dont les revenus ont fortement chuté ou [...] des business angels qui investissent parfois beaucoup sans attendre aucun rendement pendant cinq ou dix ans* » selon M. Martel⁽²⁾. Par ailleurs, la valorisation de certaines sociétés peut être très volatile comme le souligne Patrick Lefas, vice-président du Conseil des prélèvements obligatoires : « *L'incertitude tient aussi au risque qui est à la clé : une société qui a telle valeur à l'instant T peut, le lendemain, n'être qu'une coquille vide. On en a l'illustration avec les acteurs de l'intelligence artificielle. La fiscalité ne doit pas avoir pour effet de désinciter à la prise de risque* »⁽³⁾.

Pour M. Zucman, la plupart des assujettis à une telle taxe pourrait s'en acquitter sans difficulté en sortant des liquidités de leurs entreprises car « *le rendement du patrimoine est nettement supérieur à 2 %* ». Il considère que « *pour les personnes en question, il est au bas mot de l'ordre de 6 à 7 % par an. Cela signifie qu'elles pourraient payer l'impôt plancher simplement avec les revenus tirés de leur richesse* ». Il reconnaît néanmoins que certaines entreprises « *ne dégagent pas encore de bénéfices, si bien que les personnes qui les détiennent ne tirent aucun revenu de leur richesse* ». Il préconise alors qu'elles « *vendent quelques actions* », estimant qu'il s'agit du « *cycle de vie classique du créateur d'une start-up* ». M. Zucman évoque également d'autres modalités de paiement comme l'« *étalement des paiements* » ou des « *mécanismes de dation* ». Il propose que l'État place ces actions dans un fonds souverain, « *afin que l'ensemble du pays bénéficie du succès des "licornes", ou les revende en priorité aux salariés des entreprises en question, ou encore, en l'absence d'un nombre suffisant de preneurs, à d'autres investisseurs, en interdisant la revente à des non-résidents* »⁽⁴⁾.

Le transfert à l'État de parts d'entreprises dont les propriétaires seraient incapables de payer l'impôt a légitimement suscité le scepticisme de plusieurs personnes auditionnées. Éric Lombard a assimilé cette idée à celle de « *recréer le Gosplan* », considérant que « *l'État n'a pas à se faire payer en actions d'entreprises innovantes qui se développent* »⁽⁵⁾. Laurent Saint-Martin y voit par ailleurs un projet qui « *irait à l'encontre de la liberté d'entreprendre et de la création de valeur* »⁽⁶⁾.

(1) Audition du 5 mai 2026, compte-rendu n° 19.

(2) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 10.

(3) Audition du 25 mars 2026, compte-rendu n° 2.

(4) Audition du 6 mai 2026, compte-rendu n° 22.

(5) Audition du 19 mai 2026, compte-rendu n° 29.

(6) Audition du 16 juin 2026, compte-rendu n° 33.

Plus généralement, l'idée de taxer le patrimoine professionnel est largement décriée comme un impôt sur « *les outils de production eux-mêmes, c'est-à-dire les entreprises, leurs fonds propres et leurs capacités d'investissement* » ⁽¹⁾ selon Pierre-Jean Leduc, président de la commission fiscalité du Medef. De même, Frédéric Coirier, co-président du METI, alerte sur le fait que « *beaucoup d'entreprises de taille intermédiaire seraient impactées* » car le seuil d'assujettissement correspond à « *des valorisations que l'on rencontre dans beaucoup de [ces] entreprises et qui toucheraient aussi de nombreux industriels qui ont déjà bien d'autres sujets à traiter* » ⁽²⁾. Philippe d'Ornano, co-président du METI estime également que « *seule l'entreprise pourrait payer cet impôt en distribuant des dividendes* » et observe que « *2 % de la valeur de l'entreprise représente, par rapport à son revenu, des sommes considérables* », même pour des « *fleurons français comme [...] Hermès* » dont le rendement « *par rapport à sa valorisation est de 0,7 % ou 0,8 %* ». Il juge donc qu'une taxe de 2 % serait « *spoliatrice* » et conduirait à un « *cataclysme pour l'économie* » soit par un sous-investissement dans ces entreprises, soit par une vente massive de celles-ci à des groupes étrangers ⁽³⁾.

Enfin, si la « *taxe Zucman* », en taxant le patrimoine professionnel, cherche à taxer des revenus non distribués qui y seraient logés, Florence Deboissy, professeur de droit privé à l'Université de Bordeaux, rappelle que « *le bénéfice n'appartient pas aux actionnaires, sauf s'ils décident de le distribuer, ce à quoi ils ne sont évidemment pas obligés.* » La décision de distribution serait alors « *néfaste parce que cet argent a besoin d'être réinvesti dans la société* » ⁽⁴⁾.

Dès lors, plusieurs personnes auditionnées préconisent de ne pas taxer la détention de patrimoine professionnel mais plutôt sa transmission, à l'image de Guilhem Blondy, secrétaire général du CPO, qui considère que « *les droits de succession, à un taux modéré, c'est-à-dire pas à 45 % ou 60 %, sont l'instrument privilégié de la taxation du patrimoine professionnel, plutôt que l'imposition récurrente ou l'imposition sur le revenu, non seulement pour des raisons juridiques de conformité à la Constitution, mais aussi pour des raisons économiques – les effets de distorsion et d'exploitation fiscales sont moindres* » ⁽⁵⁾ (voir *supra* sur la fiscalité de la transmission du patrimoine).

ii. Une taxation excessive qui conduirait au départ des potentiels contribuables

L'application de la « *taxe Zucman* » dans un cadre national en économie ouverte créerait « *nécessairement des mouvements de capitaux* » selon le CPO ⁽⁶⁾. À

(1) Audition du 13 mai 2026, compte-rendu n° 27.

(2) Audition du 7 mai 2026, compte-rendu n° 24.

(3) Ibid.

(4) Audition du 5 mai 2026, compte-rendu n° 18.

(5) Audition du 25 mars 2026, compte-rendu n° 2. La fiscalité de la transmission du patrimoine est développée dans les II.C. et III.B. du présent rapport.

(6) Réponse du CPO au questionnaire du rapporteur.

cet égard, l'étude du CAE précédemment citée⁽¹⁾ **qui postulait une faible mobilité des redevables de l'ISF ne saurait être transposée à une taxe différentielle non plafonnée d'une telle ampleur**. Guillaume Hannezo souligne en effet que les travaux du CAE portaient sur « *le cas d'une famille bourgeoise qui a 5 ou 10 millions d'euros et à qui [l'on demande] de payer 100 000 ou 200 000 euros par an et qui ne va pas tout remettre en cause pour ça* ». À l'inverse, il considère que des ménages « *qui ont 100 milliards et qui vont avoir à payer 2 milliards par an simplement parce qu'ils ont une maison en France* » auront une plus grande incitation à partir.

Pour M^e Rameix-Séguin, l'étroitesse de la base des contribuables engendrera nécessairement un départ de ces derniers, à plus forte raison au regard de la concentration très importante des recettes attendues de la taxe différentielle sur quelques contribuables. C'est également le sentiment de M. Lombard qui souligne que « *les simulations montrent que la moitié du produit attendu de la taxe proposée par Gabriel Zucman serait payée par trois familles* ». Pour lui, « *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* », il y a un risque de « *déperdition au passage* »⁽²⁾.

Le rapport sur la proposition de loi examinée à l'Assemblée nationale et instaurant une « taxe Zucman »⁽³⁾ anticipe un **rendement situé entre 15 et 25 milliards d'euros**. Le rapporteur observe que cette somme est obtenue par un calcul fondé sur le patrimoine détenu par les 500 plus grandes fortunes françaises figurant dans le classement publié par *Challenges*. Or, comme précisé précédemment⁽⁴⁾, **ce classement souffre de biais méthodologiques qui empêchent d'en faire la base d'un calcul de rendement fiscal**. Tout d'abord, il ne tient compte que du patrimoine brut avant endettement ; or la taxe différentielle défendue par M. Zucman est assise sur la valeur nette du patrimoine. Par ailleurs, le classement de *Challenges* comprend des personnes qui ne sont pas résidentes fiscales en France et qui échapperaient à la « taxe Zucman ». Enfin, la notion de patrimoine « familial » mobilisée par le classement ne recoupe pas la notion juridique de foyer fiscal. Est agrégé dans un même ensemble le patrimoine d'un groupe familial au sens large pouvant rassembler des dizaines, voire des centaines de personnes.

Afin de décourager l'exil fiscal des futurs assujettis à la taxe différentielle, les promoteurs de cette dernière tendent à **assortir leur dispositif d'un maintien de l'imposition en France pour les personnes y ayant séjourné** pendant plusieurs années. La proposition de loi précitée a ainsi été enrichie d'un amendement visant à ce que les personnes physiques qui ont été domiciliées en France de façon continue

(1) CAE, Focus n° 118, « Fiscalité du capital : quels sont les effets de l'exil fiscal sur l'économie ? », juillet 2025.

(2) Audition du 19 mai 2026, compte-rendu n° 29.

(3) Rapport sur la proposition de loi de Mme Eva Sas et plusieurs de ses collègues instaurant un impôt plancher de 2 % sur le patrimoine des ultra riches (768), n° 930, déposé le mercredi 12 février 2025 (Assemblée nationale, XVII^e législature).

(4) Se référer au I.C. du présent rapport.

pendant plus de dix ans demeurent imposables sur leurs biens situés en France et à l'étranger pendant les cinq années suivant leur départ.

Selon la DLF, « *une telle règle, si elle était adoptée en droit français, serait rendue inopérante pour tout départ à destination d'un pays avec lequel la France a une convention fiscale régissant la fiscalité du patrimoine* ». Elle précise que « *cinquante pays en sont pourvus* », dont l'Allemagne, le Luxembourg, la Belgique, l'Italie, l'Espagne, et les États-Unis ⁽¹⁾.

Gabriel Zucman concède également qu'il est « *possible, pour ne pas dire probable, qu'il faille renégocier [les conventions fiscales] pour y introduire le principe du bouclier anti-exil fiscal* ». Il estime néanmoins que si « *cela peut demander du travail* », c'est « *faisable* » ⁽²⁾. **Le rapporteur souligne l'optimisme de M. Zucman mais considère toutefois qu'une telle piste de travail ne pourrait aboutir en temps utile pour que cette imposition ait un rendement – si tant est qu'elle puisse simplement être mise en œuvre.**

3. Les raisons de l'abandon de l'avant-projet gouvernemental de contribution différentielle sur les hauts patrimoines

a. Une taxation différentielle qui évitait certains défauts de la « taxe Zucman »

Lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2026, le Gouvernement a, un temps, envisagé d'y faire figurer une **contribution différentielle sur les hauts patrimoines (CDHP)**. Un projet d'étude d'impact – transmis au rapporteur – a été réalisé à cette fin par les services fiscaux.

Ce dispositif aurait consisté en une imposition minimale assise sur le patrimoine des ménages dont la valeur nette est supérieure à **2 millions d'euros** et qui s'applique dès lors que le montant cumulé d'impôts acquittés au titre de l'IR, de la CEHR, de la CDHR, de l'IFI et des prélèvements sociaux, est inférieur à **0,5 %** de leur patrimoine. Selon le directeur de la législation fiscale, le **patrimoine professionnel aurait été exclu de l'assiette** de la CDHP, en retenant « *une définition du patrimoine professionnel largement reprise de celle de l'ancien ISF* ». Elle prévoyait également « *un abattement de 75 % sur l'actionnariat familial durable, de type pacte Dutreil, ainsi que des exonérations pour les investissements dans le capital des PME* ». Enfin, un dispositif de « *lissage sur cinq ans était également envisagé pour les personnes aux revenus irréguliers* », afin d'éviter que ne soient traités différemment « *une personne vivant plusieurs années sur une plus-value ponctuelle* » et un « *rentier percevant un dividende stable d'une entreprise du CAC 40* » ⁽³⁾.

(1) Réponse écrite de la DLF au questionnaire du rapporteur.

(2) Audition du 6 mai 2026, compte-rendu n° 22.

(3) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 10.

La CDHP aurait présenté des caractéristiques lui permettant d'éviter certains écueils rencontrés par une taxe de type « Zucman » :

- son taux de 0,5 % permet une absence de plafonnement sans violation des exigences constitutionnelles. M. Lombard estime à cet égard que ce niveau bas de taxation permet d'éviter tout « *grave problème d'illiquidité* » pour son paiement, *a fortiori* s'agissant d'une taxation différentielle et non d'un « *impôt absolu* » comme l'ISF qui s'ajoutait aux impositions existantes ⁽¹⁾ ;

- l'exonération du patrimoine professionnel empêche la taxe de peser sur l'outil productif et donc sur la compétitivité de l'économie. En outre, l'abattement à 75 % des actifs financiers détenus dans des entreprises dans le cadre d'un pacte Dutreil doit permettre de soutenir les noyaux actionnariaux familiaux et d'accompagner l'essor des PME et ETI familiales ;

- les diverses exonérations pour les investissements dans le capital des PME doivent assurer la neutralité de la taxe pour le financement des entreprises en croissance.

Ces différentes exonérations tracent en creux une définition nettement plus large des biens professionnels, recouvrant, selon Eric Lombard « *l'investissement productif* » qui comprendrait notamment les « *PME européennes innovantes* » ⁽²⁾.

Alexandre Jehan, secrétaire général adjoint du CPO, souligne par ailleurs que l'application d'un taux faible a aussi pour objectif de ne pas nécessiter de plafonnement, permettant d'« *éviter le phénomène de décrochage* » et de « *garantir une progressivité constante* » de l'impôt ⁽³⁾. C'est ce qu'indique le projet d'étude d'impact qui affirme que le CDHP serait « *beaucoup plus progressive* » que l'ISF. Il précise que pour les patrimoines situés entre 5 et 10 millions d'euros, la CDHP représenterait moins de 20 % du poids de l'ancien ISF mais que cette proportion atteindrait 70 % pour les patrimoines supérieurs à 2 milliards d'euros.

La CDHP avait donc un objectif affiché « *d'instaurer une forme d'imposition minimale portant sur le patrimoine* », de sorte à ce qu'une « *partie raisonnable des revenus correspondant à ce dernier soit distribuée à l'associé personne physique et donc taxée à un certain niveau* » selon M. Martel. Pour ce dernier la « *majeure partie du rendement de la CDHP* », estimé à environ **1,5 milliard d'euros** par le projet d'étude d'impact, aurait été issue des « *contribuables thésaurisant dans des holdings* » ⁽⁴⁾.

M. Lombard, promoteur de la CDHP, précise que ce niveau de rendement prévisionnel repose sur les données historiques de l'ISF « *“vieillies” afin d'estimer*

(1) Audition du 19 mai 2026, compte-rendu n° 29.

(2) Ibid.

(3) Audition du 25 mars 2026, compte-rendu n° 2.

(4) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 10.

la réalité de ces patrimoines aujourd'hui »⁽¹⁾. De l'aveu même de la DLF, ce « vieillissement » s'appuie toutefois sur des hypothèses « *difficilement vérifiables* » appelant à considérer les données de rendement potentiel selon le seuil retenu présentées ci-dessous avec prudence.

RENDEMENT PRÉVISIONNEL DE LA CDHP EN FONCTION DU SEUIL D'ASSUJETTISSEMENT

(en milliards d'euros)

Seuil de patrimoine	Nombre de redevables (données « vieilles »)	Rendement (données « vieilles »)
2 millions d'euros	133 000	2,1
3 millions d'euros	80 000	1,8
5 millions d'euros	41 000	1,5

Source : Direction générale des finances publiques et projet d'étude d'impact.

Considérant le rendement de 2,1 milliards d'euros « *incertain et majorant* » au regard des limites méthodologiques et de l'absence de prise en compte des réactions comportementales, le projet d'étude d'impact retient un rendement s'élevant à « *un ordre de grandeur de 1,5 milliard d'euros* » pour une CDHP au seuil d'assujettissement de 2 millions d'euros.

b. Une taxe qui n'a finalement pas été retenue

Plusieurs raisons ont, conjointement, amené à ne pas retenir la CDHP dans le projet de loi de finances pour 2026 déposé par le Gouvernement.

● En premier lieu, des **considérations d'ordre politique** semblent avoir conduit à écarter cette idée. D'une part, Éric Lombard souligne que « *le parti socialiste n'a pas été très insistant sur ce dispositif et [...] a préféré mettre en avant la suspension de la réforme des retraites* »⁽²⁾. D'autre part, créer une CDHP « *aurait consisté à revenir à l'ISF* » selon Laurent Saint-Martin, pour qui « *ce n'était pas qu'une question de taux, mais aussi une question de signal* ». La création d'une imposition minimale du stock de patrimoine qui n'existe nulle part dans le monde aurait sans doute porté atteinte à la place de la France comme « *pays le plus attractif d'Europe pour les investissements directs étrangers* »⁽³⁾.

● Par ailleurs, le **mécanisme de taxation sur les holdings**⁽⁴⁾ finalement inscrit dans le projet de loi de finances pour 2026 – pensé comme une alternative à la CDHP – a recueilli la préférence du Gouvernement. Interrogée sur les raisons de ce choix, Mme de Montchalin a pointé les difficultés techniques qu'aurait posé le rétablissement de déclarations individuelles dans le cadre d'une CDHP, « *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* ».

(1) Audition du 19 mai 2026, compte-rendu n° 29.

(2) Ibid.

(3) Audition du 16 juin 2026, compte-rendu n° 33.

(4) Son fonctionnement est développé infra au III.C. du présent rapport.

Elle estime que ces déclarations avaient déjà prouvé leurs « *limites* » sous le régime de l'ISF, en particulier concernant la valorisation des actifs ⁽¹⁾.

● Enfin, le **dimensionnement du dispositif** aurait conduit, selon M. Martel, à des « *effets de bords indésirables* ». Ce dernier a en effet admis que « *sauf à prévoir des exemptions ciblées* », la CDHP aurait aussi touché des personnes aux revenus irréguliers, telles que « *les retraités ayant connu une chute de revenus ou certains entrepreneurs ne distribuant pas de dividendes durant une certaine période* ». La CDHP n'aurait donc pas ciblé exclusivement les « *contribuables thésaurisant dans des holdings* » mais une « *palette de situations beaucoup plus large que celles visées dans le débat public* » ⁽²⁾. En outre, une note de la DLF du 26 mars 2025, que le rapporteur a pu consulter, alerte sur le « *risque constitutionnel* » de la CDHP, résidant dans « *l'importance des exonérations d'assiette [...] par rapport à l'objectif poursuivi* ».

Le rapporteur souhaite par ailleurs souligner les difficultés inhérentes à l'élaboration d'une taxation sur le stock de capital. Celle-ci suppose notamment d'évaluer la rentabilité d'actifs parfois complexes et peut, même avec un taux de 0,5 %, poser des problèmes de liquidité pour les contribuables.

B. DES AJUSTEMENTS UTILES DE LA FISCALITÉ DE LA TRANSMISSION DES PLUS HAUTS PATRIMOINES

Plusieurs personnes auditionnées par la commission d'enquête ont plébiscité la taxation de la transmission des hauts patrimoines plutôt que celle de leur détention. À l'instar de Patrick Lefas, vice-président du Conseil des prélèvements obligatoires, ils estiment en effet que les droits de succession « *à un taux modéré, c'est-à-dire pas à 45 % ou 60 %* » sont l'instrument « *privilegié* » de la taxation du patrimoine, notamment professionnel, plutôt que « *l'imposition récurrente ou l'imposition sur le revenu* ».

M. Lefas justifie sa préférence non seulement par des raisons « *juridiques de conformité à la Constitution* », mais également par des raisons économiques : « *les effets de distorsion et d'exploitation fiscales sont moindres* ». La succession apparaît ainsi comme le « *moment où il est le moins néfaste économiquement de taxer le patrimoine professionnel* » ⁽³⁾.

Si d'autres personnes auditionnées ont pu s'accorder sur la justification d'une telle fiscalité, celle-ci ne peut toutefois pas être instituée sans tenir compte du contexte économique, social et démographique dans laquelle elle s'inscrirait. La « grande transmission » à venir, l'acceptation sociale de la taxation de la transmission et la stabilité fiscale sont autant de facteurs à prendre en compte

(1) Audition du 19 mai 2026, compte-rendu n° 30.

(2) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 10.

(3) Audition du 25 mars 2026, compte-rendu n° 2.

au moment d'examiner une telle proposition de réforme, quand bien même elle se limiterait aux patrimoines les plus importants.

1. Tout projet sur la taxation de la transmission des patrimoines doit tenir compte de la « grande transmission » à venir

Anticipant les décès progressifs de la génération issue du « baby-boom », plusieurs analyses prévoient une « **grande transmission** » de patrimoine dans les années à venir. C'est notamment la thèse défendue par les économistes Alexandre Ouizille, Théo Iberrakene et Boris Julien-Vauzelle dans un rapport publié fin 2024 pour la Fondation Jean-Jaurès ⁽¹⁾.

Ils rappellent que la mortalité annuelle moyenne, qui s'établissait à 539 600 décès dans les années 2000, devrait s'élever à environ 700 000 en moyenne sur la période 2025-2040, selon les données 2021 de l'Insee.

PROJECTION DU NOMBRE ANNUEL DE DÉCÈS EN FRANCE



Source : Alexandre Ouizille, Théo Iberrakene, Boris Julien-Vauzelle, *Face à la « grande transmission », l'impôt sur les grandes successions*, novembre 2024.

Ces décès entraîneront conséquemment une hausse du flux successoral que les auteurs estiment à 677 milliards d'euros en 2040 contre environ 300 milliards d'euros actuellement selon le Conseil d'analyse économique ⁽²⁾. En cumulé la « grande transmission » représenterait plus de 9 000 milliards d'euros entre 2025 et 2040 ⁽³⁾.

(1) Alexandre Ouizille, Théo Iberrakene, Boris Julien-Vauzelle, *Face à la « grande transmission », l'impôt sur les grandes successions*, novembre 2024.

(2) CAE, Note n° 69, « Repenser l'héritage », décembre 2021.

(3) Les auteurs retiennent une hypothèse de croissance nominale annuelle du PIB de 1 % et s'appuient sur les travaux de Thomas Piketty (Thomas Piketty, « On the Long-Run Evolution of Inheritance : France 1820–2050 », *The Quarterly Journal of Economics*, 2011) et de Clément Dherbécourt (Clément Dherbécourt, *Peut-on éviter une société d'héritiers ?*, *France Stratégie*, note d'analyse n° 51, janvier 2017) pour obtenir cette estimation..

S'il confirme en effet qu'un flux important de transmission devrait se produire à l'avenir, le président du Conseil supérieur du notariat, Bertrand Savouré, pense toutefois « *qu'il faut être extrêmement prudent sur le chiffrage* » ⁽¹⁾ de cette « grande transmission ».

Selon le Conseil des prélèvements obligatoires, **la hausse du patrimoine transmis s'inscrit dans une tendance préexistante**, le flux de l'héritage ayant « *déjà augmenté entre 1950 et 2008* » en passant d'environ 5 % à près de 15 % du PIB sur la période. Il souligne que **cette « grande transmission », au lieu de contribuer à la circulation du patrimoine, « pourrait au contraire renforcer sa concentration »** ⁽²⁾ en raison de trois facteurs :

– la réduction de la taille des fratries qui conduit à un moindre partage du patrimoine transmis ;

– une fiscalité des transmissions qui a « *peu d'effets redistributifs en raison d'exclusions d'assiette qui profitent principalement aux patrimoines les plus importants* » ⁽³⁾ ;

– l'allongement de la durée de vie qui entraîne un report des transmissions patrimoniales, accentuant le rythme de diminution du patrimoine relatif des jeunes générations. Le CPO souligne à ce titre que, selon les projections de l'Insee, l'âge moyen auquel l'on hérite (par donation ou succession) devrait être « *de 55 ans en 2035 et 60 ans en 2070, alors que cet âge était de 42 ans en 1980* ».

Ce phénomène concernera également les plus hauts patrimoines dans une proportion qui pourrait être encore plus importante que pour le reste de la population. Selon Oxfam France, « *la moitié des cinquante milliardaires les plus fortunés de notre pays avaient plus de 70 ans* », augurant la survenue de plus en plus fréquente de ce qu'elle qualifie de « *super héritages* » ⁽⁴⁾, soit des successions supérieures à 13 millions d'euros.

L'accroissement des patrimoines transmis est en outre accentué par la répartition générationnelle des richesses, caractérisée par **une accumulation du patrimoine avec l'âge jusqu'à environ 70 ans**, en contradiction avec la théorie du cycle de vie qui suppose un comportement cyclique de la consommation et de l'épargne au cours de la vie.

(1) Audition du 28 avril 2026, compte-rendu n° 15.

(2) Réponse écrite du CPO au questionnaire du rapporteur.

(3) Se reporter à la deuxième partie du rapport.

(4) Audition du 12 mai 2026, compte-rendu n° 25.

La théorie du cycle de vie en matière de transmission

La théorie du cycle de vie est une théorie économique développée notamment par l'économiste Franco Modigliani dans les années 1960 visant à expliquer les comportements de consommation et d'épargne des agents économiques au cours de leur vie. Selon cette théorie, trois périodes sont à distinguer au cours de la vie d'un agent économique :

- pendant sa jeunesse, l'agent économique a de faibles revenus (études, début de carrière, etc.) et doit donc s'endetter pour financer sa vie courante ;
- au cours de sa vie active, l'agent économique a des revenus plus élevés, atteignant un pic autour de 50 ans, il épargne donc davantage en prévision de sa retraite ;
- au moment de la retraite, les revenus de l'agent économique diminuent du fait de pensions de retraite souvent inférieures au salaire. Il doit donc désépargner les sommes accumulées au cours de sa vie afin de maintenir un niveau de vie équivalent.

L'économiste Nicolas Frémeaux confirme l'incapacité de cette théorie à décrire la situation actuelle : *« les plus âgés continuent d'épargner, à des niveaux parfois plus élevés que les actifs. La courbe des montants de patrimoine n'est donc pas en cloche, comme cette théorie le ferait attendre, elle connaît un plateau : à partir de 50 ans, on a des niveaux de patrimoines assez importants et qui vieillissent avec les individus. Les catégories d'âges les plus riches ne sont plus les cinquantenaires comme il y a trente ans mais les septuagénaires »* ⁽¹⁾.

Il convient enfin de noter que la **« grande transmission » à venir concernera aussi le patrimoine professionnel**. Frédéric Coirier, co-président du METI, prévoit en effet que, *« dans les sept prochaines années, une ETI sur deux va être transmise »* ⁽²⁾. Confirmant cet ordre de grandeur, Roland Lescure a indiqué que, *« dans les dix prochaines années, 500 000 dirigeants partiront à la retraite »*. Il s'agit donc d'un enjeu majeur pour le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique : *« nous devons éviter que leurs entreprises passent systématiquement entre les mains d'investisseurs étrangers »* ⁽³⁾. Philippe d'Ornano, co-président du METI, estime quant à lui que *« l'avenir de l'économie dans les prochaines années se jouera sur notre capacité à permettre les transmissions d'entreprises »* ⁽⁴⁾.

2. Plutôt qu'un « renversement de la table », des réformes ciblées sur les plus grandes transmissions

La fiscalité de la transmission du patrimoine fait actuellement l'objet d'un débat nourri, alimenté par les publications récentes du conseil des prélèvements

(1) Audition du 26 mai 2026, compte-rendu n° 31.

(2) Audition du 7 mai 2026, compte-rendu n° 24.

(3) Audition du 16 juin 2026, compte-rendu n° 34.

(4) Audition du 7 mai 2026, compte-rendu n° 24.

obligatoires (CPO)⁽¹⁾, de la Cour des comptes⁽²⁾, de nombreux *think tanks* et d'économistes. Elles portent des propositions de réformes parfois ambitieuses : la réduction d'un tiers de l'exonération de droits attachée au pacte Dutreil ou la création d'un impôt différentiel sur les hautes transmissions. Toutes conduisent à augmenter, parfois drastiquement, la fiscalité effective sur les transmissions. **Si le rapporteur a pu relever la pertinence de certaines mesures, il tient à souligner trois limites inhérentes à un tel exercice :**

– en premier lieu, **l'absence de données fiables sur les transmissions et sur les droits de succession empêche d'évaluer précisément l'incidence des mesures proposées.** C'est notamment ce que souligne le Conseil d'analyse économique qui déplore que, « *depuis 2006, l'administration n'a produit aucune information exploitable permettant de retracer les transmissions effectuées et les droits payés* »⁽³⁾. À titre d'exemple, si la Cour des comptes a contribué à enrichir significativement la connaissance de l'usage du pacte Dutreil dans son rapport⁽⁴⁾, elle reconnaît elle-même que les données qui y figurent sont « *probablement sous-estimées* » et appelle l'administration à « *mettre en œuvre sans attendre un plan d'amélioration de la saisie et du suivi des dossiers concernés* ». C'est aussi l'objet du rapport de MM. Jean-François Husson et Claude Raynal publié en juin 2026 et alertant sur la « *boîte noire* » qui entoure la connaissance des hauts patrimoines⁽⁵⁾.

Ce manque d'information ne doit certes pas mener à une forme d'inaction mais appelle à la prudence au regard de toute velléité de réforme d'ampleur. Le rapporteur rejoint à cet égard les demandes de production de données émanant de ces rapports qui ont été également exprimées par toutes les personnes auditionnées au cours de la commission d'enquête⁽⁶⁾.

– en deuxième lieu, **la fiscalité des successions est largement décriée par les contribuables, quel que soit leur niveau de patrimoine.** Le CPO⁽⁷⁾ a mesuré que 54 % des Français estiment que les impôts sur la transmission du patrimoine taxent les richesses de manière trop importante et 72 % déclarent souhaitable que l'impôt sur les successions soit faible. Une étude Odoxa de 2024⁽⁸⁾ souligne le caractère très impopulaire de l'impôt sur les successions : **77 % des Français le trouvent injustifié**, contre seulement 19 % pour l'impôt sur les sociétés, 21 % pour l'IFI et 28 % pour l'impôt sur le revenu.

(1) Conseil des prélèvements obligatoires, Corriger les principales distorsions de l'imposition du patrimoine, décembre 2025.

(2) Cour des comptes, Les droits de succession, septembre 2024.

(3) CAE, Note n° 69, « Repenser l'héritage », décembre 2021.

(4) Cour des comptes, Le Pacte Dutreil : un dispositif fiscal en forte croissance à mieux cibler, novembre 2025.

(5) Rapport de la commission des finances du Sénat, « Boîte noire des hauts patrimoines : pourquoi la France ne sait plus qui sont ses riches ? », juin 2026.

(6) Se référer à la partie I.C. du présent rapport qui fait état des importantes lacunes en matière de connaissance du patrimoine des ménages et propose des pistes pour y remédier.

(7) CPO, Baromètre des prélèvements sociaux et fiscaux – troisième édition, novembre 2025.

(8) Sondage Odoxa pour le magazine Challenges du 25 avril 2024 (suivre le lien [ici](#)).

Bien que 85 % des héritages aient une valeur inférieure à 100 000 euros ⁽¹⁾ – soit le montant de l’abattement applicable aux transmissions en ligne directe –, **le rejet d’une fiscalité que la plupart des Français n’expérimente pas est tenace.** Cette impopularité « *peut être liée à de multiples facteurs* » selon l’économiste Nicolas Frémeaux ⁽²⁾ – dont une forme de méconnaissance du fonctionnement des droits de succession – mais elle traduit également un sentiment profond d’attachement à la transmission d’une richesse accumulée au cours d’une vie. C’est ce que résume Yves Mazin, président de la chambre nationale des conseils en gestion de patrimoine : « *Une personne qui a travaillé, qui s’est endettée, qui a acheté sa maison, éventuellement un autre bien, soit pour préparer sa retraite, soit pour disposer d’un lieu de vacances, a souvent du mal à accepter qu’au moment de son décès, un nouvel impôt intervienne* » ⁽³⁾.

– Enfin, il convient de tenir compte du **niveau déjà relativement élevé de la fiscalité sur la transmission du patrimoine en France par rapport aux autres économies de l’OCDE.** Cet aspect, précédemment développé dans le II.C. du présent rapport, conduit à manier avec prudence l’outil fiscal alors même que **14 pays sur les 38 que compte l’OCDE n’appliquent désormais aucun impôt sur les successions.**

Ces limites plaident donc pour une réforme ciblée de la fiscalité de la transmission du patrimoine, centrée sur les patrimoines les plus élevés et visant à régler les situations d’optimisation peu acceptables pour nos concitoyens. Le rapporteur souhaite donc apporter des solutions réalistes et ajustées, qui puissent être mises en œuvre en loi de finances pour 2027.

a. Aller au bout de la logique de resserrement de l’assiette du pacte Dutreil

Dans le sillage du rapport de la Cour des comptes qui lui est consacré, le pacte Dutreil a fait l’objet de multiples propositions de modification, dont deux ont été inscrites en loi de finances pour 2026 :

– l’allongement de 4 à 6 ans de l’engagement individuel de conservation des parts ou actions ;

– l’exclusion du bénéfice de l’exonération partielle liée au pacte Dutreil pour la fraction de la valeur vénale des parts ou actions de la société transmise représentative de la valeur d’une liste d’actifs « somptuaires » sauf lorsque ces derniers sont exclusivement affectés à l’activité professionnelle de la société.

La Cour des comptes préconise également une réduction du taux d’exonération sur l’actif transmis, que le CPO propose de fixer à 50 %, soit une baisse d’un tiers. Outre une modification paramétrique du taux, la Cour des comptes

(1) *Observatoire des inégalités, Rapport sur les riches en France, édition 2026, selon des données Insee de 2024.*

(2) *Audition du 26 mai 2026, compte-rendu n° 31.*

(3) *Audition du 15 avril 2026, compte-rendu n° 13.*

recommande d'autres pistes pour réduire le montant de la dépense fiscale ⁽¹⁾ ou pour éviter le recours à d'autres dispositifs concomitants ⁽²⁾.

La restriction du dispositif est également souhaitée par plusieurs personnes auditionnées, à l'instar de Guillaume Hannezo, membre du conseil d'administration du *think tank* Terra Nova, favorable à une baisse du taux d'exonération à 50 %, ou d'Éric Berr, co-responsable du département d'économie de l'Institut La Boétie, qui souhaite supprimer complètement le pacte du Dutreil.

Le rapporteur estime que la baisse du taux d'exonération serait imprudente en l'absence d'étude d'impact approfondie. C'est également le sentiment d'Amélie de Montchalin, ancienne ministre de l'action et des comptes publics, qui a justifié n'avoir pas inscrit une baisse du taux à 50 % lors de la préparation de la loi de finances pour 2026 *« dans la mesure où nous manquons d'études d'impact. »* Elle considère en effet qu'*« il faudrait d'abord que des études d'impact approfondies confirment qu'un taux plus faible ne générerait 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 »* ⁽³⁾.

Il ne s'agit pas d'une précaution excessive dans la mesure où **le pacte Dutreil est devenu un outil à usage quasi-systématique pour la transmission d'entreprises**, grandes comme moyennes. C'est ce que rappelle Philippe d'Ornano, co-président du Mouvement des entreprises de taille intermédiaire (METI) : *« tous nos adhérents signent maintenant un pacte Dutreil »* ⁽⁴⁾. Le conseil supérieur du notariat (CSN) voit dans la baisse du taux d'abattement un risque pour la *« pérennité de certaines entreprises »*, une source *« d'instabilité fiscale »* ainsi qu'une *« perte de confiance »* potentielle ⁽⁵⁾.

Le rapporteur estime également qu'**il n'est pas nécessaire d'alourdir la fiscalité sur la transmission des entreprises** alors même que la France se distingue déjà par un taux de prélèvement sur ces opérations supérieur à celui des économies comparables ⁽⁶⁾. En revanche, **il souscrit à la logique de recentrage du dispositif portée par la loi de finances pour 2026** qui permet, d'une part, de centrer le bénéfice de l'exonération partielle sur les seuls biens professionnels et, d'autre part, de maintenir dans le temps la détention de ces biens par les héritiers.

Il constate néanmoins que la liste des biens « somptuaires » fixée à l'article 787 B du CGI par la loi de finances pour 2026 est une **énumération**

(1) Suppression ou réduction du taux d'abattement pour les activités réglementées, diminution du taux d'abattement au-delà d'un certain montant d'actif transmis par donataire et fixation d'un taux d'abattement moins élevé pour les entreprises qui ne sont pas exposées à la concurrence internationale.

(2) Suppression de l'avantage fiscal en cas de family buy out et suppression du pacte « réputé acquis ».

(3) Audition du 19 mai 2026, compte-rendu n° 30.

(4) Audition du 7 mai 2026, compte-rendu n° 24.

(5) Réponse écrite du CSN au questionnaire du rapporteur.

(6) Se référer à la partie II.C. du présent rapport.

limitative qui permet à d'autres biens non affectés à l'activité opérationnelle de la société de continuer à bénéficier de l'exonération attachée au pacte Dutreil. Cette possibilité va à l'encontre de l'esprit du dispositif fiscal qui doit pouvoir être ciblé sur les seuls biens professionnels. **Le rapporteur propose donc de restreindre l'assiette du pacte Dutreil à la seule fraction de la valeur des parts ou actions transmises correspondant à la détention de biens professionnels nécessaires à l'exercice de l'activité des sociétés transmises.**

Recommandation n° 10 : Restreindre l'assiette du pacte Dutreil à la seule fraction de la valeur des parts ou actions transmises correspondant à la détention de biens professionnels nécessaires à l'exercice de l'activité des sociétés transmises.

Cette recommandation, également proposée par la Cour des comptes, permettrait de faire correspondre le régime du pacte Dutreil aux objectifs fixés par le législateur et de l'aligner sur les mécanismes existant à l'étranger, comme en Allemagne, au Royaume-Uni ou en Belgique, qui ciblent les seuls actifs professionnels.

Il a pu être rétorqué au rapporteur que cette mesure serait superfétatoire car la procédure d'abus de droit permettrait déjà d'exclure de l'abattement les biens non professionnels détenues par les sociétés transmises *via* un pacte Dutreil. **Or, en l'espèce, la procédure de l'abus de droit** – qui permet à l'administration « *d'écarter comme ne lui étant pas opposable* » ⁽¹⁾ un acte, dès lors qu'il est constitutif d'un abus de droit, afin de taxer l'opération économique réellement effectuée – **n'est pas applicable à cette situation.** L'article 787 B du CGI relatif au pacte Dutreil permet en effet que puisse bénéficier du dispositif une société ayant une activité non éligible – telle que l'activité de gestion patrimoniale – tant qu'elle exerce **à titre principal** une des activités éligibles ⁽²⁾. Dès lors, la Cour des comptes note que « *la transmission de biens patrimoniaux sous le bénéfice de l'exonération de 75 % permet ainsi à l'héritier ou au donataire de bénéficier d'un effet d'opportunité autorisé par la loi. Elle ne peut faire l'objet d'une procédure d'abus de droit en dehors des cas exceptionnels d'apport et de donation réalisés consécutivement* » ⁽³⁾. La réforme introduite par l'article 8 de la loi de finances pour 2026 n'a que partiellement répondu à ce manquement.

L'exclusion de l'ensemble des biens non professionnels du bénéfice de l'abattement attaché au pacte Dutreil pose toutefois la question de la définition de ces biens. Marie-Pascale Antoni, directrice de la fiscalité au Medef, juge en ce sens qu'il est « *extrêmement difficile de tracer la frontière entre biens professionnels et biens non professionnels* », d'où sa préférence affichée pour l'établissement d'une liste de biens considérés comme « *abusifs* » ⁽⁴⁾. Cette crainte semble néanmoins pouvoir être surmontée selon Emmanuel Lejeune,

(1) Article L64 du livre des procédures fiscales.

(2) C'est-à-dire une activité professionnelle industrielle, commerciale, artisanale, libérale ou agricole.

(3) Cour des comptes, Le Pacte Dutreil : un dispositif fiscal en forte croissance à mieux cibler, novembre 2025.

(4) Audition du 13 mai 2026, compte-rendu n° 27.

expert-comptable, qui indique qu'une telle distinction pourrait utilement faire l'objet d'une sécurisation par l'administration fiscale afin que le « *Bofip (Bulletin officiel des finances publiques) indique clairement ce qui relève de chaque catégorie* » ⁽¹⁾.

Plus spécifiquement, **le sort réservé à la trésorerie de l'entreprise a pu susciter des interrogations**, Mme de Montchalin jugeant par exemple que « *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* » ⁽²⁾. Le directeur de la législation fiscale, Laurent Martel, a toutefois soutenu que « **nous avons vécu des décennies avec cette distinction**, sous l'empire de l'ISF et de l'exonération des biens professionnels, qui impliquait de différencier la trésorerie utile à l'activité de la trésorerie excédentaire. » **Il rappelle par ailleurs que cette distinction continue à être appliquée aujourd'hui** : « *pour que l'ensemble des actifs logés dans une holding soit éligible au pacte Dutreil, il faut préalablement établir que cette dernière est à prépondérance professionnelle, ce qui implique une forme de décompte. C'est donc une distinction à laquelle les contribuables sont habitués* » ⁽³⁾.

Dans le cadre de discussions autour du pacte Dutreil, M. Martel a indiqué avoir « *beaucoup échangé avec les représentants des entreprises [...] pour définir des critères nets de départage entre les biens personnels et les biens professionnels* ». Cette discussion a abouti à l'élaboration de « *critères forfaitaires instaurant une présomption irréfragable dans certains cas. Ainsi, tant qu'un certain seuil de trésorerie ne sera pas dépassé, le vérificateur ne posera pas de question. Au-delà, un examen au cas par cas sera nécessaire* ». Le directeur de la législation fiscale a ainsi estimé que la DLF pourrait être « *capable de surmonter la complexité* » ⁽⁴⁾ posée par la distinction de la trésorerie affectée à l'activité opérationnelle et de celle, excessive, qui ne pourrait plus bénéficier de l'abattement lié au pacte Dutreil.

b. Mettre fin à l'effacement systématique des plus-values latentes dans le cadre du régime de l'apport-cession

Les auditions menées par la commission d'enquête ont permis de mettre au jour **l'importance du phénomène de purge des plus-values latentes dans le cadre du régime de l'apport-cession** ⁽⁵⁾. En effet, le report d'imposition de la plus-value latente obtenue par ce régime peut être définitivement acquis en cas de transmission des titres par l'apporteur :

– soit immédiatement en cas de décès de l'apporteur ;

(1) Audition du 17 juin 2026, compte-rendu n° 37.

(2) Audition du 19 mai 2026, compte-rendu n° 30.

(3) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 10.

(4) Ibid.

(5) Se reporter au II.C. du présent rapport.

– soit, en cas de donation, lors de la cession des titres par le donataire six ou onze ans ⁽¹⁾ après la donation.

Ainsi qu’il l’a été exposé *supra*, **ce mécanisme bénéficie en premier lieu aux ménages détenant les plus hauts revenus** (56 % des reports d’imposition de plus-values profitent au 0,01 % des ménages ayant le RFR le plus élevé) et **ces reports augmentent continûment** (+ 33,6 milliards d’euros en 2023), **alimentant le stock des plus-values placées en report** d’imposition qui atteignait **153 milliards d’euros en 2023**.

Si le rapporteur reconnaît les bienfaits du régime de l’apport-cession, en particulier en matière d’investissement dans l’économie réelle, l’effacement massif d’imposition sur les plus-values en cas de transmission lui apparaît particulièrement regrettable.

C’est également ce qu’ont exprimé plusieurs personnes auditionnées, à l’instar de M. Lejeune : *« ce qui me choque, c’est que la plus-value soit exonérée »* ⁽²⁾. Le CPO indique par ailleurs qu’il s’agit d’un sujet *« d’autant plus important que le bénéfice du report d’imposition de la plus-value puis de son effacement à la succession est très concentré sur les plus hauts patrimoines français, sans qu’il soit démontré que l’avantage économique qu’il offre soit proportionné à cet avantage fiscal conséquent »* ⁽³⁾.

Dans une note d’octobre 2025 de la direction de la législation fiscale (DLF) que s’est procuré le rapporteur, ce problème est explicitement souligné par l’administration fiscale qui alerte sur le faible montant de reports d’imposition qui expirent (seulement 635 millions d’euros en 2022, 418 millions d’euros en 2023 et 1,5 milliard d’euros en 2024) et la *« forte concentration de ces plus-values en report sur le dernier millième de revenus »*. Elle propose dès lors **une « réflexion sur le recentrage du dispositif sur sa vocation initiale »**.

Cette vocation première pourrait être retrouvée en faisant **expirer le report d’imposition en cas de transmission à titre gratuit**, mettant un terme à l’immense majorité des cas de purge des plus-values. C’était en effet l’esprit de l’article 13 du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2012 qui a finalement institué ce régime sans expiration de la plus-value. **Le rapporteur propose de retenir cette solution car la purge de l’impôt dû ne saurait être justifiée par la seule transmission des titres ayant fait l’objet d’une plus-value réalisée.**

Recommandation n° 11 : Procéder à l’expiration du report d’imposition de la plus-value obtenu dans le cadre du régime de l’apport-cession en cas de transmission à titre gratuit – en pleine propriété ou en nue-propriété – des titres reçus en rémunération de l’apport initial.

(1) Selon les conditions de réinvestissement de la plus-value – direct ou intermédié – par la holding.

(2) Audition du 17 juin 2026, compte-rendu n° 37.

(3) Réponse écrite du CPO au questionnaire du rapporteur.

Comme le souligne la DLF par écrit, cette solution ne poserait **aucune difficulté constitutionnelle** car « *il n'y a pas d'interdit constitutionnel en la matière, contrairement aux plus-values latentes dont l'imposition lors des transmissions paraît impossible en l'état de la jurisprudence* »⁽¹⁾.

La DLF précise néanmoins qu'une telle réforme pourrait faire naître des « **contraintes de liquidité** » pour l'héritier dans le cas d'une imposition immédiate de la plus-value à la transmission. Dans le même esprit, certaines personnes auditionnées ont pu déplorer une « **double imposition** » pour l'héritier ou le donataire en cas d'expiration du report d'imposition lors de la transmission.

L'économiste Nicolas Frémeaux rejette néanmoins ces objections en observant que « *l'argument de la double imposition* » pourrait s'appliquer à de nombreux cas : « *la TVA est une double imposition : vous avez payé la CSG sur votre salaire et vous repayez un impôt sur la consommation. Il en va de même pour la taxe foncière.* » Dès lors, « *Tous les impôts peuvent être vus comme des impôts doubles, voire triples. Bon courage pour trouver un moyen de ne taxer qu'une seule fois les choses !* »⁽²⁾.

c. À terme, une fiscalité de la transmission centrée sur l'héritier ?

Afin de déterminer plus précisément la capacité contributive des héritiers, plusieurs études – dont celle du conseil d'analyse économique, « Repenser l'héritage »⁽³⁾ – proposent d'**instaurer une taxation portant sur le flux successoral total perçu par un même individu au cours de sa vie**, plutôt que de taxer de manière distincte chaque donation ou succession.

En effet, les droits de mutation à titre gratuit sont calculés à l'occasion de chaque transmission, seules les donations antérieures de moins de quinze ans font l'objet d'un rappel fiscal au moment de la succession – et uniquement pour le même donataire. Il en découle une taxation inégale selon les modalités de transmission dans le temps pour une même somme transmise.

Pour Mme de Montchalin, une fiscalité des successions ne reposant pas « *sur celui qui transmet, mais sur celui qui reçoit* » présenterait un grand avantage par rapport à la situation actuelle où « *vous pouvez quasiment donner 1 million d'euros à un descendant en exonération totale au fil de votre vie* ». Une **fiscalité centrée sur le bénéficiaire permettrait en effet d'introduire « une plus grande équité »**⁽⁴⁾, en particulier entre un individu qui recevrait des transmissions de multiples sources et un autre qui serait le bénéficiaire d'un donateur unique.

L'économiste Camille Landais souligne qu'il ne s'agirait pas d'une réforme inédite puisque « *l'instauration d'une taxation successorale tout au long de la vie*

(1) Réponse écrite de la DLF au questionnaire du rapporteur.

(2) Audition du 26 mai 2026, compte-rendu n° 31.

(3) CAE, Note n° 69, « Repenser l'héritage », décembre 2021.

(4) Audition du 19 mai 2026, compte-rendu n° 30.

a été mise en place dans certains pays comme l'Irlande ». Favorable à cette idée, il souligne que « *l'objectif est d'instaurer une forme d'égalité des chances, en faisant en sorte que les points de départ dans la vie ne soient pas radicalement différents selon les individus* » ⁽¹⁾.

Cette modalité de taxation permettrait d'**introduire une progressivité beaucoup plus fine des DMTG** en ciblant les individus qui reçoivent les sommes les plus importantes au cours de leur vie. La première donation ou succession pourrait n'être pas ou peu taxée en fixant un abattement supérieur à 100 000 euros. En revanche, à mesure que cet abattement aura été saturé, un barème progressif permettra de s'appliquer tout au long des successions ou donations successives, peu importe leur temporalité ou leur provenance. **Les incitations à un séquençage des donations dans un but principalement fiscal seraient ainsi supprimées ainsi que plusieurs stratégies d'optimisation fiscale présentées *supra***. L'introduction d'un barème progressif permettrait en outre de cibler les très hauts patrimoines transmis.

Bertrand Savouré, président du Conseil supérieur du notariat, estime en revanche qu'il s'agirait d'un « *changement de paradigme complet* » qui **induirait des difficultés de mise en œuvre importantes**. Il souligne en particulier la complexité de traçage des transmissions antérieures : « *déjà, avec la règle actuelle du rappel fiscal des donations de moins de quinze ans, il n'est pas évident d'être certain d'avoir l'information sur toutes les transmissions antérieures. Alors, calculer les flux patrimoniaux reçus par une personne tout au long de sa vie, depuis ses 18 ans, alors qu'elle consultera plusieurs notaires, nous semble une source de complication infinie* » ⁽²⁾.

Nicolas Frémeaux partage cette préoccupation en indiquant que « *la mise en œuvre d'une telle réforme supposerait probablement une période de transition* », car elle nécessiterait de compter différemment « *la manière dont les transmissions se font et de les lier les unes aux autres* » ⁽³⁾.

Cette modification radicale de la taxation du flux successoral – qui conduit par ailleurs à modifier les liens existants entre droit fiscal et droit civil puisque le lien de parenté n'aurait plus de pertinence dans le calcul des DMTG – **nécessite néanmoins d'être davantage étudiée au regard des possibilités qu'elle offre en matière d'équité fiscale**. Le rapporteur propose que l'administration fiscale se penche sur les modalités d'une telle réforme, lorsque des données plus complètes sur les donations et les successions seront enfin disponibles.

Ce travail de long terme doit également permettre d'identifier les difficultés particulières que poserait la situation des donataires étrangers et de ceux n'ayant pas leur domicile fiscal en France – des populations pour lesquelles la reconstitution des flux successoraux serait très difficile. Il devra aussi s'accompagner d'une base de

(1) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 11.

(2) Audition du 28 avril 2026, compte-rendu n° 15.

(3) Audition du 26 mai 2026, compte-rendu n° 31.

données centralisée et numérisée des transmissions, alimentée par les notaires et que le rapporteur appelle de ses vœux au-delà de cette seule recommandation.

Recommandation n° 12 : Lorsque des données complètes sur les donations et les successions seront disponibles, étudier la faisabilité, les modalités et les conséquences de l'instauration d'une taxation du flux successoral total perçu tout au long de la vie.

C. RENFORCER LA PROGRESSIVITÉ DE LA FISCALITÉ DES REVENUS DES MÉNAGES LES PLUS AISÉS EN AGISSANT SUR L'ASSIETTE FISCALE

1. L'amélioration de la fiscalité sur les hauts revenus ne passe pas par une nouvelle réforme des taux marginaux d'imposition

a. L'impasse que représenterait une nouvelle augmentation de l'IR et du PFU

● Une réponse à la régressivité de l'imposition des très hauts revenus pourrait consister à **relever les taux marginaux du barème de l'IR**, par exemple par la création d'une nouvelle tranche supérieure fixée à 50 %, soit cinq points au-dessus du taux marginal actuellement en vigueur. Une telle évolution se heurte toutefois à **deux obstacles majeurs**.

Le premier est d'ordre constitutionnel. En effet, un relèvement du taux marginal de l'IR pourrait conduire, pour certaines catégories de revenus, à une **imposition revêtant un caractère confiscatoire**. À titre d'illustration, l'instauration d'une tranche à 50 % **porterait le taux marginal applicable aux revenus fonciers à 71,2 %**. Aux 50 % résultant du barème de l'IR s'ajouteraient en effet la CEHR (4 %) ainsi que les prélèvements sociaux (17,2 %). Quand bien même ces taux marginaux ne correspondent pas aux taux effectifs réellement acquittés par les contribuables, il pourrait en résulter une imposition confiscatoire au regard de cette jurisprudence.

Or, le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de se prononcer sur des niveaux de taxation comparables. Il a ainsi jugé que **des taux marginaux d'imposition compris entre 68,2 % et 73,2 %, puis entre 72 % et 77 %, faisaient « peser sur les contribuables une charge excessive au regard de cette faculté contributive »** et étaient, à ce titre, **« contraires au principe d'égalité devant les charges publiques »** ⁽¹⁾. Certes, il a admis la conformité à la Constitution d'un taux marginal de 75 %, mais uniquement **« eu égard au caractère exceptionnel de la taxe »** ⁽²⁾, laquelle était temporaire, limitée à deux années d'imposition et assortie d'un mécanisme de plafonnement. Dans le même sens, saisi d'un projet de taxation des hauts revenus, le Conseil d'État a estimé que **« la modification du barème de l'impôt sur le revenu ou de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus ne saurait porter, sans risque de censure par le juge constitutionnel, le taux**

(1) Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, Loi de finances pour 2013, cons. 81.

(2) Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances pour 2014, cons. 23 et 24.

marginal maximal d'imposition au-delà des deux tiers » ⁽¹⁾. Le rapporteur observe d'ailleurs que **ce seuil est aujourd'hui quasiment atteint pour les revenus fonciers, dont le taux marginal peut atteindre 66,2 %** ⁽²⁾, et est même dépassé pour certains revenus locatifs relevant du régime réel BIC ⁽³⁾.

Le second obstacle tient à l'efficacité même d'une telle mesure. Comme le souligne l'IPP, *« la première [solution], qui revient le plus souvent dans le débat législatif, consisterait à augmenter les taux du barème de l'impôt sur le revenu. Nous avons pu constater, y compris dans la version la plus récente de notre travail, que cette piste serait peu efficace pour taxer les revenus des grandes fortunes »* ⁽⁴⁾.

Une hausse des taux marginaux affecterait principalement les contribuables percevant d'importants revenus d'activité, sans atteindre ceux dont les revenus proviennent majoritairement du patrimoine, alors même que ces derniers sont les plus concentrés parmi les ménages les plus aisés. Elle **accentuerait, en outre, l'écart déjà existant entre la fiscalité des revenus du travail et celle des revenus mobiliers, au bénéfice de ces derniers**. Surtout, une telle réforme ne s'attaquerait pas au principal mécanisme d'évitement identifié, à savoir la conservation des revenus au sein de sociétés, en particulier les holdings. Comme le relève l'IPP, *« il est très facile, en effet, de basculer les revenus, en laissant dans les sociétés contrôlées ceux qui étaient auparavant distribués »* ⁽⁵⁾.

● **Une autre voie consisterait à relever le taux du PFU.** Cette orientation a d'ailleurs été retenue lors des dernières discussions budgétaires : l'article 12 de la LFSS pour 2026 a augmenté de 1,4 point la composante prélèvements sociaux du PFU. Son taux est ainsi passé de 17,2 % à 18,6 %, portant mécaniquement le taux global du PFU de 30 % à 31,4 %. Le législateur a toutefois exclu du champ de cette hausse plusieurs catégories de revenus du patrimoine, notamment les produits de l'épargne réglementée, de l'assurance-vie ainsi que les produits des bons et contrats de capitalisation.

L'hypothèse d'un relèvement supplémentaire du PFU présenterait **deux avantages principaux** :

– d'une part, elle permettrait d'**accroître l'imposition de revenus particulièrement concentrés au sein des ménages les plus aisés, à savoir les revenus mobiliers** ;

(1) Conseil d'État, avis relatif aux conditions de constitutionnalité d'une contribution sur les très hauts revenus, 21 mars 2013.

(2) Soit 45 % de tranche marginale d'impôt sur le revenu, 4 % de CEHR et 17,2 % de prélèvements sociaux.

(3) Ceux-ci peuvent théoriquement être imposés à un taux marginal de 67,6 % depuis l'entrée en vigueur de la LFSS pour 2026, qui relève d'1,4 point le taux d'imposition des revenus du patrimoine, soit 45 % de tranche marginale d'impôt sur le revenu, 4 % de CEHR et 18,6 % de prélèvements sociaux. Le Conseil constitutionnel n'a pas été amené à se prononcer sur ce point.

(4) Audition du 31 mars 2026, compte-rendu n° 4.

(5) Ibid.

— d'autre part, elle contribuerait à **réduire l'écart de taxation existant entre les revenus du travail et ceux du patrimoine**, en rapprochant le niveau d'imposition des seconds de celui des premiers.

Le rapporteur relève toutefois qu'une telle mesure ne permettrait pas d'améliorer la progressivité de l'imposition des revenus. Si son incidence pèserait davantage sur les ménages les plus fortunés en raison de leur détention prépondérante des revenus mobiliers, elle **affecterait également les contribuables appartenant aux classes moyennes**, voire modestes, dès lors que le PFU constitue une imposition proportionnelle appliquée indépendamment du niveau de revenu. En outre, une hausse du taux du PFU **ne permettrait pas davantage de cibler les contribuables recourant à des mécanismes sophistiqués d'optimisation patrimoniale**, notamment par l'intermédiaire de sociétés holdings, qui constituent pourtant l'un des principaux facteurs de déconnexion entre revenu économique et revenu imposable.

Recommandation n° 13 : Maintenir la stabilité du barème progressif de l'impôt sur le revenu et des taux du prélèvement forfaitaire unique.

b. La possibilité d'ajuster la contribution différentielle sur les hauts revenus

Si l'amélioration de la fiscalité des hauts revenus devait passer par une hausse de l'impôt sur le revenu, **le rapporteur privilégierait un mécanisme différentiel, de nature à renforcer la progressivité de l'imposition.** À cet égard, la CDHR constitue un instrument particulièrement pertinent pour accroître cette progressivité.

Il convient de rappeler que **le rapporteur a déjà proposé plusieurs ajustements de ce dispositif à l'occasion des débats budgétaires**, qu'il s'agisse de la décote, des majorations tenant compte de la composition du foyer fiscal ou encore de l'assiette retenue. Il avait déposé des amendements en ce sens :

— lors de l'examen du PLF pour 2025, **lesquels avaient été adoptés** en première lecture en commission ⁽¹⁾ et en séance ⁽²⁾, mais n'avaient pas été retenus en commission mixte paritaire ;

— lors de l'examen du PLF pour 2026, où un amendement en ce sens **avait également été adopté** en première lecture en séance ⁽³⁾.

(1) Amendement [I-CF1890](#).

(2) Amendement [I-2948](#).

(3) Amendement [I-1275](#).

i. Élargir l'assiette de la contribution

En premier lieu, le rapporteur propose d'élargir l'assiette de la CDHR en revenant sur la définition du « *RFR retraité* » ainsi que sur les mécanismes de majoration de l'imposition acquittée.

● D'une part, la CDHR est aujourd'hui assise sur un « *RFR retraité* » duquel sont **exclus une quinzaine de catégories de revenus ainsi que certains abattements** ⁽¹⁾. Dès lors, **l'absence de prise en compte de ces éléments fiscaux conduit à abaisser le seuil d'assujettissement à la CDHR.**

Si le Gouvernement justifie l'existence de ce retraitement par la nécessité de neutraliser certains avantages fiscaux bénéficiant à des revenus d'entreprise – afin d'éviter une distorsion de traitement entre les entreprises relevant de l'IR et ceux relevant de l'IS ⁽²⁾ – le rapporteur observe que l'ensemble des éléments exclus ne relève pas exclusivement de cette logique. Une partie de ces retraitements concerne en effet des revenus salariaux ou des produits du patrimoine non professionnel, sans lien direct avec une logique d'activité économique.

À cet égard, **la CEHR, également assise sur le RFR, ne procède qu'à des exclusions limitées**, en particulier celles relatives aux plus-values réalisées dans le cadre de certaines opérations spécifiques pour lesquelles le report d'imposition expire (article 150-0 B *ter*).

Dès lors, **le rapporteur propose de retenir, pour la détermination du seuil d'assujettissement à la CDHR, une base alignée sur celle de la CEHR, reposant sur un « *RFR retraité* » *a minima*.**

Recommandation n° 14 : Supprimer certains retraitements appliqués au revenu fiscal de référence pour l'assujettissement à la contribution différentielle sur les hauts revenus, afin d'aligner celui-ci sur l'assiette retenue pour la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus.

● D'autre part, le montant d'impôt acquitté par le contribuable, utilisé pour apprécier l'écart entre celui-ci et le taux théorique de 20 %, est **majoré de l'avantage fiscal correspondant à 35 réductions et crédits d'impôt** ⁽³⁾. Dès lors, **l'application de ces majorations à l'imposition acquittée conduit à réduire le montant de la CDHR.**

(1) Pour rappel, il s'agit, par exemple, de l'abattement fixe applicable aux cessions de titres ou droits réalisées par les dirigeants de PME partant à la retraite, l'abattement sur les dividendes distribués par des sociétés soumises à l'IS ayant leur siège dans un État membre de l'Union européenne, les bénéfices exonérés des jeunes entreprises innovantes, ou encore certains dispositifs de type apport-cession (1° à 7° de l'article 224 du CGI).

(2) Évaluation préalable des articles du projet de loi de finances pour 2025, p. 23.

(3) Pour rappel, il s'agit, par exemple, de la réduction d'impôt « Girardin industriel », du prêt à taux zéro (PTZ) pour l'acquisition d'une résidence principale ou, depuis la LFI pour 2026, de la réduction d'impôt au titre des dons faits par les particuliers au profit d'organismes d'intérêt général.

Le rapporteur s'étonne de ce mécanisme consistant à réintégrer, dans le calcul de l'impôt acquitté, les avantages tirés de certains crédits et réductions d'impôt. En effet, **le recours aux niches fiscales constitue précisément un instrument de réduction de l'impôt dû, qui justifie en partie l'existence même de la CDHR**. Comme le souligne la DLF, l'un des objectifs du dispositif est en effet *« d'ajouter un garde-fou pour les ménages qui atténuent leurs revenus distribués par un recours intensif à diverses dépenses fiscales »* ⁽¹⁾.

Dans ces conditions, **la réintégration de ces avantages dans l'impôt acquitté revient à neutraliser, en partie, la portée de la contribution, en particulier lorsque ces dispositifs sont mobilisés dans des stratégies d'optimisation fiscale**. Dès lors que ces avantages ont déjà produit leurs effets au titre de l'impôt sur le revenu, la CDHR a précisément vocation à corriger les situations dans lesquelles leur utilisation conduit à minorer excessivement le taux effectif d'imposition des contribuables les plus aisés.

Le rapporteur propose, en conséquence, de supprimer ces majorations de l'impôt acquitté, à l'exception de celles rendues nécessaires par la prise en compte des conventions fiscales internationales.

Recommandation n° 15 : Pour le calcul du montant de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus, mettre fin à la majoration du montant de l'impôt déjà acquitté par les avantages fiscaux perçus à l'IR.

ii. Garantir un taux d'imposition effectif de 20 %

En deuxième lieu, le rapporteur propose de remédier aux **fragilités structurelles de la CDHR, lesquelles conduisent aujourd'hui à ce que les contribuables qui y sont assujettis supportent, en pratique, un taux effectif d'imposition de 18,9 % sur leurs revenus, inférieur de 1,1 point au taux théorique de 20 % pourtant fixé par le législateur** ⁽²⁾.

Cet écart résulte de l'existence de deux mécanismes cumulatifs.

● D'une part, **un mécanisme de décote permet à la fois de reculer le seuil d'assujettissement et d'atténuer le montant de la contribution en phase d'entrée dans le dispositif**. Il s'applique aux contribuables dont le « *RFR retraité* » se situe entre 250 000 euros et 330 000 euros pour les contribuables célibataires, et entre 500 000 euros et 660 000 euros pour ceux soumis à imposition commune.

À titre d'exemple, un contribuable célibataire sans personne à charge dont les revenus sont exclusivement composés de dividendes **n'entre effectivement dans le champ de la CDHR qu'à partir d'un « *RFR retraité* » de 297 977 euros, et non dès le seuil de 250 000 euros**. En outre, dans cette même tranche, le montant de la contribution demeure progressivement minoré jusqu'à 330 000 euros. Ainsi,

(1) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 10.

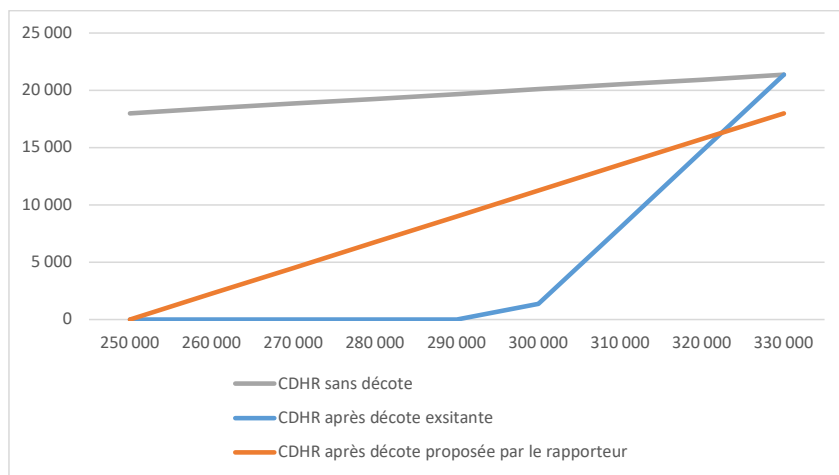
(2) Institut des politiques publiques, juin 2025, op. cit., p. 34.

pour un « *RFR retraité* » de 310 000 euros, le montant de CDHR s'élève à 8 020 euros, contre 20 520 euros en l'absence de décote ⁽¹⁾.

Si la décote répond à un objectif légitime d'atténuation des effets de seuil, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel ⁽²⁾, son paramétrage apparaît particulièrement favorable et conduit, en pratique, à **neutraliser une partie significative de la charge fiscale pour des contribuables pourtant situés à des niveaux de revenus élevés**, compris entre 250 000 euros et 660 000 euros. Il en résulte que ces derniers supportent, sous l'effet de ce mécanisme, un taux effectif d'imposition inférieur au seuil de 20 %.

Dès lors, **le rapporteur propose de réviser le paramétrage de la décote afin d'en atténuer l'intensité**. Plutôt que d'être calculée à partir de la différence entre l'imposition théorique de 20 % et 82,5 % de l'écart entre le « *RFR retraité* » et les seuils d'assujettissement, la décote serait désormais déterminée à partir de la différence entre l'imposition théorique de 20 % et 22,5 % de cet écart. Cet ajustement **demeure conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative aux effets de seuil** en ce qu'il garantit un lissage progressif de l'entrée dans l'imposition. Il permettrait, en outre, d'**assurer une imposition effective minimale dès le franchissement du seuil d'assujettissement**, comme l'illustre son application à un contribuable célibataire disposant d'un « *RFR retraité* » de 250 000 euros.

MONTANT DE CDHR ACQUITTÉ POUR UN CONTRIBUABLE CÉLIBATAIRE AVANT DÉCOTE, APRÈS DÉCOTE EXISTANTE ET APRÈS DÉCOTE PROPOSÉE PAR LE RAPPORTEUR



(1) Le rapporteur avait déjà mis en évidence la portée de ce mécanisme dans l'exercice de ses précédentes fonctions : Assemblée nationale, rapport n° 468 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi pour 2025, tome II, 19 octobre 2024, p. 51.

(2) Par exemple, le Conseil constitutionnel avait déclaré inconstitutionnelle une contribution additionnelle assise sur l'ensemble des revenus supplémentaires des « retraites chapeaux » en raison d'un effet de seuil important provoqué par l'inexistence d'un mécanisme de décote (décision n° 2015-498 QPC du 20 novembre 2015, Société SIACI Saint-Honoré SAS et autres, cons. 7).

Source : calculs du rapporteur.

Recommandation n° 16 : Moduler le mécanisme de la décote de la contribution différentielle sur les hauts revenus afin de garantir une imposition minimale dès l'entrée dans les seuils d'assujettissement.

● D'autre part, le montant d'impôt acquitté par le contribuable, pris en compte pour le calcul de la CDHR, est majoré en fonction de la composition du foyer fiscal. **Dans la mesure où cette majoration accroît le niveau d'impôt retenu, elle réduit mécaniquement l'écart entre le taux théorique de 20 % et l'imposition effectivement supportée par le contribuable, diminuant d'autant le montant de CDHR dû.**

Cette majoration s'élève à 12 500 euros pour un couple et à 1 500 euros par personne à charge. Ainsi, un contribuable en couple avec deux enfants voit son impôt réputé acquitté augmenté de 15 500 euros, ce qui réduit d'autant le montant de sa CDHR en le rapprochant artificiellement du taux théorique de 20 %. Dans ces conditions, **les contribuables bénéficiant de ce mécanisme se trouvent structurellement dans une situation où l'atteinte du seuil d'imposition théorique est impossible.**

Selon le Gouvernement, ce dispositif vise à « *tenir compte de la situation conjugale des contribuables [et] de la composition du foyer fiscal* » ⁽¹⁾. S'il répond effectivement à une exigence constitutionnelle ⁽²⁾ le rapporteur observe que **la situation familiale est déjà prise en compte à plusieurs stades du dispositif.** Elle intervient en amont, dans les règles d'assujettissement à la CDHR, et en aval, dans la détermination de l'impôt effectivement acquitté, lequel est principalement constitué de l'IR et de la CEHR, dispositifs qui intègrent déjà la situation familiale du contribuable. Il en résulte **une triple prise en compte de la situation familiale du contribuable : lors de l'acquiescement de l'IR et de la CEHR, lors de la détermination de l'assujettissement à la CDHR, et enfin au stade du calcul de son montant.**

Le rapporteur propose en conséquence de supprimer ce mécanisme de majoration, qui apparaît sans lien direct avec l'appréciation des capacités contributives des assujettis à la CDHR.

Recommandation n° 17 : Supprimer la possibilité de réduire le montant de la contribution différentielle sur les hauts revenus en fonction de la composition du foyer fiscal et des personnes à charge.

Ces ajustements relatifs à la CDHR, s'ils présentent un intérêt pour renforcer la progressivité de l'imposition des revenus des ménages les plus aisés,

(1) *Évaluation préalable des articles du projet de loi de finances pour 2025*, p. 23.

(2) Ainsi, dans sa décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, le Conseil constitutionnel a jugé que, lorsqu'il institue une imposition ayant le caractère d'un impôt sur le revenu, le législateur doit apprécier les facultés contributives au niveau du foyer fiscal, en tenant compte tant des revenus de ses membres que des charges de famille qui lui sont attachées (cons. 9).

ne permettent toutefois pas de résoudre la question des revenus thésaurisés au sein de holdings et, de ce fait, échappant à l'imposition des revenus perçus par les personnes physiques. Ainsi, comme le souligne la DLF, « la CDHR a pour objectif de traiter certains phénomènes, mais n'a jamais eu vocation à répondre à la question de la non-distribution des revenus. Par construction en effet, elle ne s'applique qu'aux revenus distribués » ⁽¹⁾.

2. La piste d'une taxation des revenus non distribués via une taxe sur les holdings patrimoniales

a. L'assimilation des revenus non distribués aux revenus des personnes physiques se heurte à des obstacles juridiques et pratiques

• Une première piste évoquée par certaines personnes auditionnées consisterait à interroger le cadre juridique lui-même, en particulier la **distinction entre sociétés de capitaux et sociétés de personnes, en instaurant une transparence fiscale de fait**. Il pourrait par exemple s'agir de supprimer le droit d'opter à l'IS pour les sociétés de personnes et de distinguer, au sein des sociétés de capitaux, celles pouvant relever de l'IS ou de l'IR.

Cette réflexion repose sur le constat que certaines sociétés de capitaux, notamment les holdings familiales, présentent des **caractéristiques économiques qui les rapprochent davantage de véhicules de gestion patrimoniale que d'entreprises autonomes poursuivant un intérêt social distinct de celui de leurs associés**. Dans cette perspective, Laurent Bach estime que « *c'est la différence entre les sociétés de personnes et les sociétés de capitaux que nous cherchons à questionner. [...] Ne devrions-nous pas vérifier que l'objet social d'une entreprise est véritablement plus large que les seuls intérêts des personnes qui l'ont fondée ? C'est un point auquel le fisc et le législateur devraient s'intéresser* » ⁽²⁾.

Une telle évolution pourrait, par exemple, **conduire à soumettre à l'impôt sur le revenu, plutôt qu'à l'impôt sur les sociétés, les sociétés détenues majoritairement par un nombre restreint d'associés**. Selon Florence Deboissy, une telle société « *serait obligatoirement soumise au régime fiscal des sociétés de personnes, qui sont fiscalement transparentes. Cela signifierait que les associés seraient imposés sur la totalité des bénéfices réalisés par la société, même s'ils ne sont pas distribués* » ⁽³⁾. Si cette évolution apparaît techniquement envisageable, l'universitaire souligne qu'elle revêtirait un **caractère « assez brutal et radical** » ⁽⁴⁾. En effet, certaines de ces sociétés de capitaux ou de ces sociétés de personnes présentent une structure mixte.

(1) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 10.

(2) Audition du 31 mars 2026, compte-rendu n° 4.

(3) Audition du 5 mai 2026, compte-rendu n° 18.

(4) Ibid.

Recommandation n° 18 : Étudier la possibilité de soumettre à l'IR les sociétés de capitaux contrôlées par un nombre limité de personnes et ayant une vocation patrimoniale.

● D'autres personnes entendues par la commission ont esquissé une voie consistant **non pas à remettre en cause la distinction entre sociétés de capitaux et sociétés de personnes, mais le principe selon lequel seuls les revenus effectivement distribués sont imposables**. Cette approche reviendrait à privilégier une conception économique de la capacité contributive plutôt que sa définition fiscale actuelle, en **assimilant, sous certaines conditions, les bénéfices conservés au sein des sociétés aux revenus de leurs actionnaires**.

Cette logique repose sur l'idée que la progressivité de l'impôt sur le revenu pourrait être restaurée en élargissant le champ de la transparence fiscale. Ainsi, selon l'IPP, il serait possible de *« revenir à une taxation progressive des revenus, fondée sur une conception plus large de ceux-ci. Pour ce faire, il faudrait mettre en transparence les revenus d'un plus grand nombre de sociétés qu'aujourd'hui. [...] Cela permettrait de rétablir la progressivité, ne serait-ce que sur ce périmètre »* ⁽¹⁾.

Cette réflexion rejoint les travaux de Camille Landais, pour qui **la capacité contributive ne devrait plus être exclusivement appréciée à l'aune du revenu fiscal déclaré**. Selon lui, *« il n'y a pas de raison fondamentale de penser les capacités contributives comme étant exclusivement fondées sur la notion de revenu fiscal. Il est normal de considérer que lorsque des personnes détiennent de très hauts patrimoines et les contrôlent directement, c'est à elles que revient la décision d'affectation des profits. [...] Aujourd'hui, dans notre arsenal juridique, la notion d'extension des capacités contributives à certaines formes de patrimoine, pour ce qui concerne la fiscalité des revenus, n'existe pas. C'est cela, à mon sens, qu'il faut changer »* ⁽²⁾. Une telle réforme permettrait de **neutraliser les stratégies consistant à différer indéfiniment la distribution des bénéfices afin d'échapper à la progressivité de l'impôt sur le revenu**.

● Le rapporteur souligne toutefois, à l'instar de nombreuses personnes entendues par la commission, les **obstacles juridiques et pratiques majeurs que soulèverait une remise en cause des principes actuels du droit des sociétés et du droit fiscal**.

Le principal obstacle à une taxation des revenus non distribués réside dans la **jurisprudence constante du Conseil constitutionnel qui, conformément à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, subordonne l'imposition des revenus à leur disponibilité effective**. Cette exigence limite fortement la possibilité d'assimiler les bénéfices conservés par une société aux revenus personnels de ses associés.

(1) Audition du 31 mars 2026, compte-rendu n° 4.

(2) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 11.

En 2012, le Conseil constitutionnel a en effet déclaré contraire à la Constitution une disposition qui visait à prendre en compte, pour le calcul du plafonnement de l'ISF, des revenus que le contribuable n'avait pas effectivement perçus, jugeant que seules pouvaient être retenues, au titre des facultés contributives, des sommes effectivement réalisées et dont le contribuable avait eu la disposition ⁽¹⁾. Cette décision constitue une **limite de principe à toute tentative d'assimiler un revenu économique à un revenu imposable**.

La DLF partage cette analyse. Selon Laurent Martel, « *la solution ne peut pas être, en l'état de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, d'assimiler purement et simplement à du revenu privé, taxable en tant que revenu de la personne physique, les liquidités ou les profits réalisés par une personne morale. [...] Cela ferme, me semble-t-il, largement la porte à une voie qui consisterait en une assimilation pure et simple de revenus économiques à du revenu de la personne privée* » ⁽²⁾.

Au-delà de cette limite constitutionnelle, une telle évolution se heurterait aux principes du droit des sociétés. **Tant qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une décision de distribution, les bénéfices demeurent la propriété de la personne morale et non de ses associés**. Comme le souligne la DLF, « *notre droit des sociétés ferait durablement obstacle à toute tentative d'instaurer une « fiction » fiscale de transparence entre la société où se trouvent les profits non distribués et la personne physique* » ⁽³⁾. La personnalité juridique de la société fait ainsi obstacle à ce que ses bénéfices soient automatiquement regardés comme des revenus appartenant à ses actionnaires.

À ces obstacles de principe s'ajoutent des difficultés d'application. Une réforme de cette nature supposerait, en effet, de **déterminer avec précision à partir de quel niveau de participation un associé doit être regardé comme exerçant un contrôle effectif sur la décision d'affectation des bénéfices**. La DLF relève ainsi que « *nous serions gênés à l'idée d'assimiler à du revenu purement personnel les profits d'entreprises non contrôlées. En effet, une participation de 10 % n'est pas le signe d'un contrôle. Ce dernier, en droit fiscal, s'entend à compter d'une participation de 50 %, voire de 30 % lorsqu'il n'existe aucun autre actionnaire ayant une part supérieure* » ⁽⁴⁾. La détention d'une participation, même significative, ne saurait suffire à justifier l'imposition de bénéfices demeurés dans la société.

Ces contraintes expliquent que les mécanismes de transparence fiscale aujourd'hui prévus demeurent étroitement circonscrits à des situations caractérisées par un risque d'abus. Comme le rappelle Florence Deboissy, les dispositifs existants concernent principalement les sociétés établies dans des États

(1) Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, Loi de finances pour 2013, cons. 36 à 52.

(2) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 10.

(3) Ibid.

(4) Ibid.

ou territoires à fiscalité privilégiée et répondent à une logique anti-abus : « *c'est parce que l'on va dans un paradis fiscal que la mesure s'applique. [...] Il serait peut-être plus délicat de transposer ce modèle à une situation comme la nôtre, où il n'est pas question d'abus mais plutôt d'optimisation fiscale. Détenir des actifs dans une holding n'est pas interdit, c'est de l'optimisation fiscale* » ⁽¹⁾.

Au regard de ces éléments, le rapporteur estime que le cadre constitutionnel conduit à distinguer clairement deux voies de réforme. La première, consistant à imposer directement entre les mains des personnes physiques les bénéfices non distribués des sociétés qu'elles contrôlent, apparaît aujourd'hui largement fermée par la jurisprudence constitutionnelle. **La seconde, consistant à instituer une imposition spécifique portant sur la personne morale ou sur certains des actifs qu'elle détient, ne se heurte pas au même obstacle de principe.** Elle explique que les réflexions engagées par le Gouvernement se soient progressivement orientées vers une **taxation des holdings elles-mêmes plutôt que vers une remise en cause de la définition du revenu imposable des personnes physiques.**

b. Les modèles étrangers et la tentative du Gouvernement pour faire aboutir une taxe sur les holdings patrimoniales présentent de nombreuses limites

Au regard de ces difficultés, plutôt que de recourir à une taxation directe des revenus non distribués reposant sur un principe de transparence fiscale, **une autre approche consiste à identifier, au sein des holdings, les actifs révélateurs d'une logique de thésaurisation patrimoniale.** C'est la solution retenue par la DLF lors de la présentation de la taxe sur les holdings dans le PLF pour 2026 : « *pour taxer les profits non distribués, il faut sans doute viser explicitement la personne morale, notamment à travers une taxation de certains de ses actifs* » ⁽²⁾.

Cette distinction entre flux et stocks conduit à privilégier une **logique d'imposition assise sur les actifs considérés comme excédentaires.** Dans cette perspective, Roland Lescure indique qu'« *il nous a semblé plus efficace et plus simple d'aller chercher l'argent où il était, c'est-à-dire dans les holdings. Dans certains cas, l'accumulation d'actifs et la trésorerie excédentaire nous semblent davantage se rapprocher d'une logique de thésaurisation que de l'utilisation normale d'une holding au service de la vie des entreprises* » ⁽³⁾. Une telle approche repose ainsi sur le **constat selon lequel certaines structures sociétaires peuvent être utilisées comme instruments de capitalisation patrimoniale davantage que comme véhicules de financement de l'activité économique.**

(1) Audition du 5 mai 2026, compte-rendu n° 18.

(2) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 10.

(3) Audition du 16 juin 2026, compte-rendu n° 34.

- i. Si d'autres pays disposent d'une fiscalité sur les structures sociétaires patrimoniales, ces dispositifs ne sont pas aisément transposables

Des modèles étrangers attestent de la faisabilité de dispositifs de taxation visant à limiter les comportements de thésaurisation au sein des structures sociétaires. Par exemple, les États-Unis et l'Irlande ont mis en place des mécanismes destinés à encadrer l'accumulation de revenus non distribués.

● **Le cas des États-Unis constitue la référence la plus ancienne et la plus structurée.** Le CPO rappelle que « *deux taxes existent depuis les années 1930 : d'une part, la **personal holding company tax**, une taxe de 20 % sur certains bénéfices non distribués ; d'autre part, l'**accumulated earnings tax**, une taxe sur la trésorerie excédentaire de l'entreprise. L'objectif de ces deux impôts complémentaires était de répondre à la situation qui s'était fait jour dans les années 1920 et d'éviter l'utilisation des holdings à des fins d'optimisation* » ⁽¹⁾. La *personal holding company tax* vise les sociétés dont au moins 60 % des revenus présentent un caractère passif et dont le capital est détenu, directement ou indirectement, par cinq personnes physiques au maximum à hauteur d'au moins 50 %. L'*accumulated earnings tax*, quant à elle, prévoit une imposition de 20 % en cas d'accumulation de bénéfices jugée excessive, lorsqu'elle a pour finalité d'éviter l'impôt.

Ces dispositifs produisent un effet significatif sur la progressivité globale de l'imposition des revenus économiques des contribuables les plus aisés. La DLF souligne que plusieurs études mettent en évidence « *un niveau de taxation des centimillionnaires et des milliardaires plus élevé qu'ailleurs. Selon la méthodologie de l'IPP ou de Gabriel Zucman, les centimillionnaires américains relèvent d'un taux effectif d'imposition quatre fois plus élevé que celui applicable aux centimillionnaires français, notamment du fait de la taxation des profits non distribués dans les holdings* » ⁽²⁾.

Toutefois, la transposition de ces mécanismes au droit français se heurte à plusieurs limites substantielles :

— d'une part, **l'*accumulated earnings tax* ne constitue pas une imposition automatique mais un dispositif mis en œuvre dans le cadre du contrôle fiscal.** Comme le rappelle l'AFFO, « *les États-Unis ne taxent pas vraiment à 20 %. Ce pourcentage correspond à une sanction, pas à une taxe automatique résultant d'une obligation déclarative annuelle. Ce n'est pas tout à fait la même chose* » ⁽³⁾. L'administration doit ainsi établir que l'accumulation des bénéfices procède d'une finalité d'évitement de l'impôt ;

— d'autre part, et surtout, **la compatibilité de ces dispositifs avec le cadre juridique européen apparaît incertaine.** La DLF souligne en effet qu'« *avec notre*

(1) Audition du 15 mars 2026, compte-rendu n° 2.

(2) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 10.

(3) Audition du 12 mai 2026, compte-rendu n° 26.

système d'exonération des dividendes remontant des filles, nous risquerions, si nous tentions de reprendre ces règles à l'identique, d'entrer en contradiction avec la directive mère-fille. C'est la raison pour laquelle le gouvernement avait fait le choix de privilégier une imposition sur un stock de patrimoine, et non pas sur un flux de profits non distribués » ⁽¹⁾.

• Il existe également des dispositifs applicables au sein de l'Union européenne, compatibles avec la directive mère-fille.

Ces mécanismes ne portent généralement pas sur l'entrée des flux dans les holdings, mais sur leur conservation prolongée. Comme le souligne le CPO ils « ne portent que sur la trésorerie accumulée au sein des holdings. Ils n'interviennent donc pas au moment de l'entrée des fonds dans les holdings, mais correspondent à une imposition sur leur trésorerie. En effet, on considère que les bénéfices remontant dans la holding ont vocation à financer l'entreprise et à être décaissés dans un laps de temps relativement court. Il s'agit donc de taxer la trésorerie accumulée pendant plusieurs années, qui pourrait être utilisée à des fins patrimoniales » ⁽²⁾.

C'est notamment le cas au **Luxembourg**, où depuis 2011, « l'impôt sur la fortune des sociétés porte sur la valeur nette globale des actifs. L'idée consiste à encourager les entreprises à réinvestir rapidement l'argent qui est sur la holding plutôt qu'à le conserver à des fins patrimoniales » ⁽³⁾. Ce dispositif prend la forme d'un impôt de 0,25 % assis sur le montant du capital libéré, de la prime d'émission et d'une partie des dettes, plafonné à 125 000 euros par société. Il s'applique à des sociétés dont l'objet est limité à l'acquisition, la détention, la gestion et la réalisation d'actifs financiers, et dont les titres sont réservés à des personnes physiques agissant dans le cadre de la gestion de leur patrimoine privé, ou à une entité patrimoniale agissant exclusivement dans l'intérêt du patrimoine privé d'une ou plusieurs personnes physiques. À cet égard, M^e Pierre Dedieu relève « **que le taux est de 0,5 % et non de 2 %, qu'il s'applique à l'actif net et non à l'actif brut, et que tous les actifs professionnels et les titres de participation sont exonérés de l'assiette. La portée n'est donc pas la même** » ⁽⁴⁾.

L'**Irlande** a, pour sa part, instauré un dispositif plus proche de l'*accumulated earnings tax*, prévoyant une **surtaxe de 20 % sur les revenus passifs non distribués dans les dix-huit mois suivant la clôture de l'exercice comptable**. Le dispositif vise les sociétés contrôlées par un maximum de cinq personnes physiques, lorsque 50 % des distributions reviennent directement ou indirectement à un cercle limité d'actionnaires. Il **s'applique principalement à des sociétés de capitaux fermées, à l'image des SAS en droit français**.

Ce dispositif présente toutefois deux limites au regard du système français :

(1) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 10.

(2) Audition du 15 mars 2026, compte-rendu n° 2.

(3) Ibid.

(4) Audition du 5 mai 2026, compte-rendu n° 19.

– d’une part, la DLF souligne qu’il « *dispose d’un système de neutralisation des doubles impositions par crédit d’impôt dans les filiales européennes* » ⁽¹⁾, permettant d’assurer sa compatibilité avec la directive mère-fille. Cette architecture contribue néanmoins à **réduire significativement l’assiette taxable**, de sorte qu’« *il rapporte peu* » ⁽²⁾ ;

– d’autre part, cette taxe **s’inscrit dans un environnement fiscal irlandais particulièrement attractif pour les sociétés, marqué par « un taux d’IS à 12,5 % et pas de retenue à la source sur les dividendes »**, comme le rappelle M^e Pierre Dedieu ⁽³⁾, ce qui limite les effets de distorsion et facilite son acceptabilité économique.

Au regard de ces éléments, le rapporteur souligne que si des dispositifs d’imposition des actifs ou de la trésorerie des holdings existent au sein de l’Union européenne, y compris dans le respect de la directive mère-fille, **ils reposent sur des équilibres fiscaux et économiques spécifiques qui en limitent la transposabilité en droit interne.**

- ii. Un projet gouvernemental de taxe sur les holdings patrimoniales qui n’a pas prospéré

Le Gouvernement avait proposé, à l’article 3 du projet de loi de finances pour 2026, l’instauration d’une taxe sur les holdings patrimoniales. Selon Amélie de Montchalin, le dispositif « *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* » ⁽⁴⁾. Il s’agissait de répondre au phénomène de thésaurisation des revenus au sein de certaines structures sociétaires.

Plusieurs personnes entendues par la commission ont toutefois souligné les limites du dispositif proposé.

En premier lieu, **son assiette apparaissait à certaines d’entre elles excessivement large.** L’IACF relève ainsi que la taxe visait « *toutes les sociétés soumises à l’IS, même si elles n’étaient pas des holdings et n’avaient aucune participation. De plus, on taxait des actifs qui n’avaient rien à voir avec la trésorerie, comme des immeubles ou des participations qui n’étaient pas des titres de participation. [...] Je pense donc que le législateur a été très sage de l’écarter* » ⁽⁵⁾.

(1) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 10.

(2) Ibid.

(3) Audition du 5 mai 2026, compte-rendu n° 19.

(4) Audition du 19 mai 2026, compte-rendu n° 30. Pour une description détaillée du projet gouvernemental, se reporter à la partie II.D du présent rapport.

(5) Audition du 28 avril 2026, compte-rendu n° 16.

En deuxième lieu, **le dispositif retenait comme redevable l'actionnaire résident fiscal français lorsque la holding était établie à l'étranger**. Selon M^e Claire Rameix-Séguin, cette solution soulevait d'**importantes difficultés constitutionnelles**. Le Conseil constitutionnel a en effet jugé, en 2013, que « *le seul fait que la personne établie à l'étranger aurait été redevable d'une imposition si elle avait été établie en France ne saurait suffire à constituer un motif objectif et rationnel justifiant de désigner un autre redevable de cette même imposition* » ⁽¹⁾. Or, selon elle, « *c'est exactement ce que fait le texte : sous prétexte de ne pas pouvoir atteindre la société étrangère, on change de redevable* » ⁽²⁾.

Le rapporteur observe que cette difficulté n'apparaît pas insurmontable sur le plan technique. En effet, une approche plus ciblée pourrait être envisagée en **ne visant que les actionnaires exerçant un contrôle effectif sur la holding étrangère**. Comme le rappelle Martin Collet, l'**article 123 bis du CGI permet déjà d'imposer entre les mains d'une personne physique domiciliée en France certains revenus réalisés par une société étrangère qu'elle contrôle**, selon un seuil de détention fixé à 10 %. Sans préjuger de son opportunité, ce mécanisme pourrait constituer une source d'inspiration pour caractériser une situation de contrôle effectif d'une holding étrangère procédant à une accumulation durable de bénéfices non distribués. Martin Collet souligne toutefois que « *ce dispositif ne vise que les actifs logés dans des sociétés elles-mêmes localisées dans des paradis fiscaux, des États à fiscalité privilégiée* » ⁽³⁾. Son extension aux holdings étrangères supposerait ainsi d'élargir profondément sa portée, aujourd'hui exclusivement fondée sur la lutte contre les montages abusifs.

En dernier lieu, **le niveau du taux retenu a également suscité des réserves**. M^e Pierre Dedieu estime ainsi que « *le taux de 2 % était déconnecté des réalités économiques. Prenez une rentabilité locative immobilière de 4 % net. Après un impôt sur les sociétés à 25 %, il vous reste 3 %. Si vous ponctionnez encore 2 %, il ne reste plus que 1 %, ce qui signifie que 75 % de la rentabilité nette part en impôt. Le taux était donc perçu comme excessif. Deuxièmement, ce taux s'appliquait aux actifs bruts, sauf pour l'immobilier, et ne tenait donc pas compte de la dette attachée aux placements financiers* » ⁽⁴⁾.

Cette dernière critique avait conduit le rapporteur, lors de l'examen du PLF pour 2026, à proposer que la taxe soit assise sur la valeur nette des titres de placement, plutôt que sur leur valeur brute ⁽⁵⁾.

(1) Décision n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances rectificative pour 2013, cons. 37.

(2) Audition du 5 mai 2026, compte-rendu n° 19.

(3) Audition du 5 mai 2026, compte-rendu n° 18.

(4) Audition du 5 mai 2026, compte-rendu n° 19.

(5) Amendement [I-1328](#)

c. L'instauration d'une taxe portant sur les actifs patrimoniaux logés dans des holdings demeure une piste à approfondir

Au regard de ces éléments, le rapporteur constate que **l'instauration d'une taxe sur les holdings patrimoniales se heurte à des difficultés juridiques, constitutionnelles et techniques importantes, en dépit des expériences étrangères et des travaux conduits par l'administration fiscale et le Gouvernement.**

Ces difficultés ne sauraient toutefois conduire à renoncer à toute réforme. Au contraire, **l'ampleur des revenus non distribués durablement thésaurisés au sein de certaines holdings patrimoniales, ainsi que les effets de régressivité qu'ils induisent au sommet de la distribution des revenus, justifient pleinement l'instauration d'un dispositif de taxation spécifique des holdings patrimoniales.** Le rapporteur estime dès lors qu'une telle réforme est nécessaire, sous réserve qu'elle respecte les principes exposés dans les développements qui suivent.

i. La distinction entre holdings opérationnelles et holdings patrimoniales

Le rapporteur constate tout d'abord **qu'il ne serait ni économiquement ni juridiquement pertinent de soumettre à un même régime des sociétés exerçant une activité opérationnelle et des structures ayant principalement pour objet la détention et la gestion d'un patrimoine.** La DLF relève ainsi que « *nous serions [...] gênés à l'idée de mettre sur le même plan les sociétés holding et les sociétés opérationnelles, dans lesquelles il existe souvent une gouvernance qui entrave la liberté discrétionnaire de l'actionnaire à disposer comme il l'entend des sommes qui se trouvent dans l'entreprise* » ⁽¹⁾.

En effet, **certaines structures de groupe relèvent pleinement de la sphère productive et ne sauraient être assimilées à de simples véhicules de détention patrimoniale.** M^e Jean-François Desbuquois rappelle ainsi que « *la holding animatrice est une sous-catégorie de holding qui a pour particularité de piloter la stratégie de son groupe et de s'impliquer dans sa gestion industrielle. Ce sont des holdings professionnelles et non patrimoniales. La trésorerie qu'elles détiennent provient généralement des distributions de dividendes de leurs filiales, destinée à être réinvestie, de la cession de participations, ou de la centralisation de la trésorerie du groupe. [...] Elles sont donc les moins suspectes de détenir une trésorerie patrimoniale* » ⁽²⁾.

De ce point de vue, **les holdings à vocation opérationnelles remplissent des fonctions qui dépassent largement les seules considérations fiscales.** Comme l'a rappelé M^e Pierre Dedieu, elles jouent un **rôle essentiel dans la structuration de l'actionariat et la gouvernance des groupes, en particulier familiaux**, en ce qu'elles « *permettent de faciliter la détention d'actifs par une collectivité. Elles jouent un rôle déterminant dans les transmissions de patrimoine, car elles*

(1) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 10.

(2) Audition du 28 avril 2026, compte-rendu n° 16.

permettent de structurer l'arrivée de la génération suivante au capital. Leur première utilité est d'organiser un démembrement et la gouvernance au sein d'un groupe familial. [Elle] permet également de préserver les équilibres entre actionnaires. Par exemple, si deux actionnaires détiennent chacun 50 % et que l'un d'eux souhaite donner 12,5 % du capital à chacun de ses enfants, la holding lui permettra de consolider ses 50 % sans courir le risque qu'un enfant minoritaire s'allie avec l'autre actionnaire et le mette en minorité. Il peut y avoir une volonté de bloquer des majorités ou des pourcentages de détention. Ce rôle, qui n'a rien de fiscal, est prédominant dans l'utilisation des holdings » ⁽¹⁾. Les holdings contribuent ainsi à la stabilité de l'actionnariat et à la pérennité des groupes, notamment familiaux, en **limitant les risques de dilution du capital**.

À cet égard, l'IACF souligne, dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, que **la distinction entre holdings animatrices, impliquées dans la conduite de leurs filiales, et holdings passives, qui se bornent à détenir des participations, est d'ores et déjà consacrée par le droit positif, notamment dans le cadre du pacte Dutreil**.

ii. La distinction entre actifs professionnels et actifs non professionnels

Le rapporteur constate ensuite que **la distinction entre actifs professionnels des actifs non professionnels est centrale dans la perspective d'une taxation des holdings patrimoniales**. La DLF souligne que **les bénéfices réinvestis dans l'activité productive ne sauraient être assimilés à des liquidités conservées à des fins patrimoniales** : « nous aurions aussi des hésitations à traiter de la même manière les profits, selon qu'ils sont ou non réinvestis en actifs professionnels. En effet, des profits réalisés par une usine péruvienne détenue par un contribuable et qui n'ont pas vocation à être distribués, mais à être réinvestis dans des machines, ne me paraissent pas relever, du point de vue de la richesse du contribuable, de la même nature que des liquidités placées à sa disposition dans une holding qu'il est seul à détenir et qu'il peut décider de prélever quand il le souhaite » ⁽²⁾.

C'est cette distinction qui avait guidé le projet initial du Gouvernement. Selon la DLF, « l'analyse du gouvernement, qui était reflétée par le texte initial du projet de loi de finances, était qu'il fallait circonscrire le problème aux profits stockés dans des holdings contrôlées et investis dans des actifs privés non professionnels qui relèvent de l'épargne privée. C'est là, en effet, qu'il nous semble que le problème de justice est le plus criant » ⁽³⁾.

Sur le plan juridique, **la distinction entre patrimoine professionnel et patrimoine personnel n'est pas nouvelle** ⁽⁴⁾. Cette distinction n'en demeure pas moins délicate à mettre en œuvre. Éric Lombard souligne ainsi qu'« *il est*

(1) Audition du 5 mai 2026, compte-rendu n° 19.

(2) Audition du 8 avril 2026, compte-rendu n° 10.

(3) Ibid.

(4) Voir la partie III.A du présent rapport.

compliqué, dans une holding, de distinguer bien professionnel et bien personnel. [...] *Comment différencier des actifs monétaires d'actifs investis en actions qui, certes, financent l'économie, mais qui auraient un taux de rendement garanti ? »* ⁽¹⁾. Plus largement, cette frontière constitue un principe structurant du droit fiscal. Comme l'a rappelé Amélie de Montchalin, « *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* » ⁽²⁾. **Toute évolution de la fiscalité des holdings doit donc concilier le maintien de cette distinction avec la volonté de limiter les stratégies de thésaurisation patrimoniale.**

Au regard de ces éléments, le rapporteur estime que les travaux conduits par le Gouvernement ont permis de dégager un principe d'assiette pertinent, consistant à **exclure les actifs effectivement affectés à une activité économique pour ne viser que les actifs patrimoniaux logés dans des holdings contrôlées**. Si sa mise en œuvre opérationnelle demeure complexe, **cette approche apparaît préférable à une taxation indifférenciée des sociétés, qui conduirait à traiter de manière identique des situations économiques hétérogènes.**

iii. La distinction entre trésorerie passive et trésorerie active

Dans l'hypothèse d'une taxation portant sur la trésorerie des holdings patrimoniales, et non sur leurs seuls actifs, il apparaît nécessaire d'opérer une distinction entre la trésorerie strictement nécessaire à l'activité opérationnelle et celle susceptible de relever d'une logique de capitalisation patrimoniale.

Dès les travaux gouvernementaux de 2024, **cette difficulté avait été identifiée sans qu'une solution pleinement satisfaisante puisse être retenue**. Comme le rappelle Amélie Verdier, « *nous cherchions des critères pour distinguer ce qui relève de la trésorerie nécessaire à la bonne marche de l'entreprise, par exemple pour des investissements futurs, de ce qui pourrait relever des revenus non distribués. Ces travaux n'ont pas été conclusifs, raison pour laquelle il n'a pas été adopté de disposition en ce sens dans les textes* » ⁽³⁾. Cette incertitude traduit une limite structurelle dans la qualification juridique de la trésorerie des sociétés.

Les praticiens confirment les difficultés inhérentes à une telle distinction. M^e Jean-François Desbuquois souligne ainsi qu'« **il est impossible d'avoir un mécanisme fiable qui déterminerait précisément, dans chaque société, la fraction de la trésorerie qui est professionnelle et celle qui est patrimoniale**. D'abord, la trésorerie a la particularité d'être fongible. Dès qu'un euro est déposé sur un compte bancaire, il se mélange avec les autres sommes. Aucune traçabilité dans le temps n'est donc possible et l'on ne peut savoir si l'argent est resté longtemps ou non dans la société. [...] Ensuite, on ne peut pas savoir à quoi servira une somme

(1) Audition du 19 mai 2026, compte-rendu n° 29.

(2) Audition du 19 mai 2026, compte-rendu n° 30.

(3) Audition du 7 avril 2026, compte-rendu n° 8.

tant qu'elle n'est pas utilisée. Une société qui, en apparence, a beaucoup de trésorerie peut être suspectée d'être patrimoniale, mais on ne peut pas savoir si le projet du chef d'entreprise n'est pas d'acheter une participation lorsque l'opportunité se présentera »⁽¹⁾. Ainsi, **une trésorerie abondante peut être interprétée comme patrimoniale, alors même qu'elle peut répondre à une logique d'investissement différé ou de préparation d'opérations futures.**

Les travaux gouvernementaux relatifs à la taxe sur les holdings avaient néanmoins cherché à élaborer des critères intermédiaires permettant d'affiner cette distinction, sans parvenir à un dispositif pleinement opérationnel. Le projet initial retenait une assiette large intégrant « *au titre de la trésorerie, les disponibilités et les valeurs mobilières de placement (VMP, dont le caractère liquide les assimile à la trésorerie), mais sous réserve de certains abattements destinés à ne pas imposer ces liquidités lorsqu'elles sont présumées affectées à l'activité opérationnelle* »⁽²⁾. Plusieurs correctifs étaient envisagés, notamment la prise en compte des augmentations de capital récentes destinées à financer l'activité, l'exclusion des produits de cession d'immobilisations professionnelles, ainsi que des seuils alternatifs visant à présumer l'affectation économique des liquidités (15 % de la valeur vénale des biens, deux fois le résultat comptable moyen des trois derniers exercices, ou encore le montant des dettes à court terme).

Le rapporteur observe toutefois que **la multiplication de ces paramètres illustre la difficulté structurelle de l'exercice** : plus les critères sont précis, plus ils deviennent complexes à mettre en œuvre et sont susceptibles d'être contournés ; inversement, des critères simplifiés pourraient conduire à des erreurs d'appréciation significatives et avoir des effets économiques non souhaités.

Lors des débats relatifs au projet de taxe sur les holdings présenté dans le cadre du PLF pour 2026, **le rapporteur avait ainsi proposé de distinguer, au sein des éléments qualifiés de trésorerie, les titres de placement détenus dans une logique de rendement ou de plus-value des actifs relevant d'une logique de contrôle ou de participation stratégique**⁽³⁾. Une telle distinction permettrait de mieux cibler les situations de constitution d'une épargne patrimoniale assimilable à une logique de placement financier, susceptible de permettre une accumulation de richesse échappant à l'imposition des revenus.

Recommandation n° 19 : En cas d'instauration d'une taxe sur les holdings, retenir une assiette limitée aux seuls actifs non professionnels et fixer les critères de distinction entre la trésorerie opérationnelles détenue dans une logique de contrôle ou de participation stratégique et la trésorerie passive.

(1) Audition du 28 avril 2026, compte-rendu n° 16.

(2) Réponses écrites de Roland Lescure au questionnaire du rapporteur.

(3) Amendement [I-1328](#).

CONCLUSION

Confrontée à un manque préoccupant de données disponibles et exploitables, la commission d'enquête a néanmoins pu mesurer, d'une part, le mouvement durable de concentration des revenus et des patrimoines au sommet de la distribution et, d'autre part, la régressivité de la fiscalité qui leur est appliquée. Cette situation interroge légitimement l'équité de notre système fiscal comme l'ont souligné la majorité des personnes auditionnées.

Les travaux de la commission d'enquête ont néanmoins mis en lumière les contraintes juridiques – constitutionnelles et conventionnelles – et économiques de certaines solutions fréquemment avancées dans le débat public pour renforcer la progressivité de l'impôt, comme la « taxe Zucman ». Cette dernière en particulier remettrait en cause certains fondements de notre système fiscal (non-imposition des biens professionnels, disponibilité de l'assiette taxable, etc.) et porterait grandement atteinte à l'attractivité et au dynamisme de notre économie.

Dès lors, ce rapport ne préconise pas un « big bang fiscal » irréaliste, mais des solutions concrètes et opérationnelles. Ces dernières visent tout autant à mieux encadrer des mécanismes fiscaux spécifiquement utilisés par les ménages les plus aisés qu'à enrichir la connaissance de leurs patrimoines et de leurs revenus. Les réformes proposées, comme les constats dressés par le rapport, doivent permettre de nourrir la réflexion collective et de mener à une action raisonnée du législateur dans la perspective d'un débat éclairé autour du projet de loi de finances pour 2027.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Conduire une étude plus fine sur la contribution des ménages disposant de hauts revenus et de hauts patrimoines au financement des services publics et sur le bénéfice qu'ils en retirent, par politique publique.

Recommandation n° 2 : Réintégrer au revenu fiscal de référence les revenus du patrimoine exonérés d'impôt sur le revenu à l'exception des revenus de l'épargne réglementée.

Recommandation n° 3 : Étudier la mise en œuvre d'une obligation déclarative étendue à l'ensemble du patrimoine financier pour les assujettis à l'IFI.

Recommandation n° 4 : Créer un fichier annuel du patrimoine professionnel des personnes physiques *via* le croisement des liasses fiscales et du fichier des contribuables à l'IR et constituer, sur cette base, un registre de données anonymisées versées au Centre d'accès sécurisé aux données.

Recommandation n° 5 : Compléter le fichier Ficoba avec les données relatives aux encours des contrats détenus par les établissements financiers en France au 1^{er} janvier de chaque année et exploiter statistiquement ces données sur le modèle de l'utilisation du fichier Ficovie.

Recommandation n° 6 : Étudier les modalités de création d'un fichier mobilier alimenté par les déclarations des établissements financiers.

Recommandation n° 7 : Prioriser parmi les projets de la DGFIP la numérisation des déclarations de succession et leur centralisation en vue notamment de leur exploitation statistique.

Recommandation n° 8 : Fixer des taux d'amortissement plafonds pour la location meublée en régime réel BIC selon la nature du bien et ses composantes.

Recommandation n° 9 : Instaurer une obligation de notification à l'administration fiscale des portefeuilles de cryptoactifs autohébergés à partir d'un seuil de détention de 100 000 euros, tout en garantissant la sécurité de leurs détenteurs.

Recommandation n° 10 : Restreindre l'assiette du pacte Dutreil à la seule fraction de la valeur des parts ou actions transmises correspondant à la détention de biens professionnels nécessaires à l'exercice de l'activité des sociétés transmises.

Recommandation n° 11 : Procéder à l'expiration du report d'imposition de la plus-value obtenu dans le cadre du régime de l'apport-cession en cas de transmission à titre gratuit – en pleine propriété ou en nue-propriété – des titres reçus en rémunération de l'apport initial.

Recommandation n° 12 : Lorsque des données complètes sur les donations et les successions seront disponibles, étudier la faisabilité, les modalités et les conséquences de l'instauration d'une taxation du flux successoral total perçu tout au long de la vie.

Recommandation n° 13 : Maintenir la stabilité du barème progressif de l'impôt sur le revenu et des taux du prélèvement forfaitaire unique.

Recommandation n° 14 : Supprimer certains retraitements appliqués au revenu fiscal de référence pour l'assujettissement à la contribution différentielle sur les hauts revenus, afin d'aligner celui-ci sur l'assiette retenue pour la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus.

Recommandation n° 15 : Pour le calcul du montant de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus, mettre fin à la majoration du montant de l'impôt déjà acquitté par les avantages fiscaux perçus à l'IR.

Recommandation n° 16 : Moduler le mécanisme de la décote de la contribution différentielle sur les hauts revenus afin de garantir une imposition minimale dès l'entrée dans les seuils d'assujettissement.

Recommandation n° 17 : Supprimer la possibilité de réduire le montant de la contribution différentielle sur les hauts revenus en fonction de la composition du foyer fiscal et des personnes à charge.

Recommandation n° 18 : Étudier la possibilité de soumettre à l'IR les sociétés de capitaux contrôlées par un nombre limité de personnes et ayant une vocation patrimoniale.

Recommandation n° 19 : En cas d'instauration d'une taxe sur les holdings, retenir une assiette limitée aux seuls actifs non professionnels et fixer les critères de distinction entre la trésorerie opérationnelles détenue dans une logique de contrôle ou de participation stratégique et la trésorerie passive.

EXAMEN DU RAPPORT EN COMMISSION

La commission examine, à huis clos, le projet de rapport.

M. le président Jean-Paul Mattei. Notre commission d'enquête, créée à la demande du groupe LIOT, avait deux objectifs : d'une part, réfléchir à la situation des contribuables disposant des plus hauts revenus et des plus hauts patrimoines ; de l'autre, examiner, plus sereinement que lors de l'examen du budget, les pistes envisageables pour mieux appréhender certains de leurs arbitrages économiques et fiscaux. Il s'agissait d'acquérir une meilleure connaissance de la composition de leurs revenus et de leur patrimoine ainsi que des mécanismes, souvent complexes, auxquels ils recourent pour optimiser leur imposition.

Pour nourrir nos réflexions, nous avons mené près d'une quarantaine d'auditions qui nous ont permis de faire le point sur les dernières études et doctrines publiées sur le sujet et d'entendre les acteurs institutionnels, chercheurs et administrations concernés.

La question des données disponibles s'est immédiatement posée ; nous en avons discuté avec les services de Bercy, l'AMF (Autorité des marchés financiers) et le Conseil supérieur du notariat. Si les projets en cours pour améliorer la connaissance du patrimoine des ménages doivent être salués, on ne peut qu'être stupéfait qu'à la suite de la suppression de l'ISF (impôt de solidarité sur la fortune), qui a entraîné la disparition des données sur le patrimoine mobilier des plus hauts revenus, rien n'ait été fait pour y remédier. L'accès aux informations les plus complètes que permettra la numérisation des déclarations de succession, commencée en 2019, n'aboutira qu'en 2032 !

Nous avons également pu constater l'importance, pour le 0,1 % des plus hauts revenus, des sociétés interposées et des biens professionnels. La facilité d'accès au conseil fiscal permet la constitution de ces structures en toute légalité. La réforme de l'IS (impôt sur les sociétés) et du PFU (prélèvement forfaitaire unique) menée en 2017 a eu l'effet positif, recherché par le législateur, de libérer les capitaux stockés dans les sociétés, qui ont été depuis réinjectés dans l'économie sous la forme d'une distribution de dividendes. Il ne faudrait pas que ce dispositif soit contourné pour reconstituer des stocks. Il conviendrait donc d'expérimenter une fiscalité adaptée aux holdings patrimoniales – dont le projet de loi de finances pour 2026 fournit une esquisse – en veillant à distinguer les actifs professionnels et non professionnels, la trésorerie active et passive, les holdings opérationnelles et les holdings patrimoniales. S'agissant du patrimoine professionnel, les transmissions à venir avant le départ à la retraite des générations du baby-boom incitent à la prudence quant à une éventuelle réforme du pacte Dutreil, qu'il me paraît important de préserver.

La question de la pénalisation des revenus du travail par rapport à ceux du capital se pose clairement dès lors que, si l'entreprise distribue 60 000 euros, elle

aura à décaisser 136 178 euros s'il s'agit d'un salaire et 116 619 euros s'il s'agit de dividendes, soit un écart de près de 20 000 euros. Nous avons pu observer combien les revenus du capital sont prépondérants dans la composition du patrimoine du 0,1 % des plus aisés.

Le rapport contient des éléments très intéressants qui permettent de se faire une idée précise de certains comportements adoptés par les contribuables les plus aisés en matière de pilotage de leurs revenus et de leur patrimoine, et de leurs effets sur leur niveau d'imposition.

Pour conclure, je tiens à remercier ceux des membres de la commission qui ont suivi assidûment nos travaux ainsi que ceux qui y ont participé régulièrement, malgré le grand nombre de réunions organisées en cette fin d'année. Je remercie également le rapporteur de m'avoir associé à ses réflexions et l'ensemble des administrateurs pour la patience et le professionnalisme dont ils ont fait montre en nous accompagnant dans ces travaux qui soulèvent la question démocratique du consentement à l'impôt et de la redistribution des richesses.

M. Charles de Courson, rapporteur. Il est des questions à propos desquelles les convictions, diverses et légitimes, peuvent se heurter à la dure réalité des faits. Celle des très hauts revenus et des très hauts patrimoines en fait partie. Depuis plusieurs années, elle occupe une place importante dans le débat public. Les uns considèrent que les plus fortunés supportent déjà une part très importante de l'impôt ; les autres estiment, au contraire, que notre système fiscal est devenu incapable de saisir des revenus et des patrimoines de plus en plus importants et de plus en plus concentrés.

Notre commission d'enquête n'avait pas pour objet de trancher ce débat idéologique ; son ambition était beaucoup plus simple : établir un diagnostic, analyser les causes de la situation et examiner les solutions possibles.

Je suis parti d'une interrogation qui ne peut laisser personne indifférent. Comment expliquer que plusieurs milliers de contribuables assujettis à l'IFI (impôt sur la fortune immobilière) ne paient aucun impôt sur le revenu – pour reprendre les mots d'un ancien ministre de l'économie et des finances – et que, au-delà de ces 13 000 contribuables, bien d'autres ménages – que nous avons du mal à identifier précisément, faute de données disponibles sur les patrimoines mobiliers – soient soumis à une imposition proportionnellement moins importante à mesure que leur fortune augmente ? Ce constat ne peut traduire une simple anomalie statistique. Est-il la conséquence de situations particulières ou le symptôme d'une difficulté plus profonde de notre système fiscal-social à appréhender correctement les revenus des ménages les plus aisés ?

Pour répondre à ces questions, j'ai entendu, parfois à l'initiative de membres de la commission, tous ceux qui pouvaient nous éclairer : administrations, économistes, fiscalistes, universitaires, autorités indépendantes, gestionnaires de patrimoine. J'ai également confronté leurs analyses à l'examen de la situation

concrète des contribuables détenant les patrimoines immobiliers les plus élevés de notre pays. Ainsi, le président Mattei et moi nous sommes rendus à Bercy pour disposer de données exhaustives sur les déclarations d'IR (impôt sur le revenu) et d'IFI des cinquante contribuables détenant les plus importants patrimoines immobiliers, dont la situation est présentée en annexe à ce rapport.

Aux termes de ces travaux, certains enseignements s'imposent.

D'abord, l'État connaît beaucoup moins bien les plus hauts patrimoines qu'on ne pourrait le croire. Il connaît les revenus déclarés et connaît relativement bien les patrimoines immobiliers, désormais regroupés dans un fichier exhaustif. En revanche, il appréhende beaucoup plus imparfaitement – c'est le moins qu'on puisse dire – les actifs financiers, les bénéfices conservés dans des sociétés, les actifs professionnels ou certains avoirs détenus à l'étranger. Cette connaissance très incomplète pose un problème démocratique. En effet, avant même de savoir comment taxer les plus hauts patrimoines, il faut être capable de les connaître.

Malgré ces lacunes, il apparaît très clairement que, depuis les années 1980, la concentration des patrimoines s'accroît, alimentée par un effet boule de neige. En matière d'inégalité des patrimoines, la France occupe une position moyenne mais notre système de redistribution est l'un des plus importants des démocraties occidentales. Ainsi, 57 % des ménages bénéficient davantage des services publics qu'ils n'y contribuent, mais ceux qui contribuent le plus ne sont pas ceux qui bénéficient le moins de certains grands services publics, même si, en proportion, les très hauts revenus contribuent moins que les familles aisées.

Depuis une quarantaine d'années, la richesse s'est profondément transformée : les chances de faire partie des contribuables les plus aisés sans disposer au préalable d'un important patrimoine diminuent. Le patrimoine des ménages les plus aisés, composé en majorité de valeurs mobilières cotées ou non, génère des rendements beaucoup plus importants que le patrimoine des autres contribuables. Ces rendements alimentent de nouveaux placements, lesquels produisent à leur tour de nouveaux revenus. Ce mécanisme d'accumulation, amplifié par la concentration du montant des donations et des successions en haut de la distribution, est d'une puissance considérable, si bien que le niveau de richesse est de plus en plus déterminé par le patrimoine détenu ou reçu en héritage.

J'ai donc analysé la capacité du système fiscal à appréhender cette situation ainsi que le recours des contribuables les plus aisés à des sociétés interposées pour gérer leurs revenus et leur patrimoine de façon à bénéficier du différentiel croissant entre les taux d'IR, qui ont augmenté pour les plus hauts revenus – même si le PFU marque, de fait, une baisse de l'imposition – et le taux d'IS, qui a été abaissé de 50 % à 25 %. Mon constat est que notre fiscalité reste largement pensée pour des revenus distribués aux personnes physiques alors qu'une part croissante de la richesse est désormais logée dans des sociétés.

Notre fiscalité demeure en grande partie construite sur une conception du revenu qui correspond de moins en moins à la réalité des plus grandes fortunes. Les revenus ne disparaissent pas : ils sont conservés et s'accumulent au sein de sociétés dites patrimoniales. Ils peuvent ainsi financer de nouveaux investissements qui produiront eux-mêmes de nouveaux revenus. Ils peuvent également servir de *cash box*, laquelle n'a d'autre objet que de permettre au contribuable d'assurer son train de vie sans que l'ensemble de ses revenus soient soumis à l'impôt sur le revenu. Nous avons même découvert la pratique du crédit lombard, à savoir une avance sur nantissement qui permet de n'avoir aucun revenu et, par voie de conséquence, de ne pas payer les impôts dont le montant est plafonné en fonction des revenus perçus. Ainsi, une partie des cinquante plus grandes fortunes immobilières ne paient pas d'IFI !

La richesse se développe donc de plus en plus souvent sans jamais entrer dans l'assiette de l'impôt. Les auditions des gestionnaires de fortune – *family offices*, gestionnaires de patrimoines, avocats fiscalistes – témoignent de ces stratégies. Les plus grandes fortunes disposent en effet d'une faculté que n'ont pas les autres contribuables : elles peuvent décider si un revenu leur sera versé, quand et sous quelle forme il le sera. Elles peuvent arbitrer entre salaire et dividendes, entre revenus distribués et revenus conservés dans une holding, entre détention directe et détention indirecte des actifs. Autrement dit, elles peuvent agir non seulement sur le montant de leur impôt mais aussi sur la nature même du revenu qui sera soumis à l'impôt.

Nous avons parfois tendance à regarder la fiscalité à travers le prisme des taux d'imposition ; nos travaux montrent que le véritable enjeu est désormais celui de l'assiette. Les holdings patrimoniales illustrent parfaitement cette évolution. Le rapport montre qu'elles sont devenues, pour une partie des très grandes fortunes, le principal instrument d'organisation patrimoniale. Elles permettent de capitaliser les revenus sur de longues périodes, d'organiser les transmissions et de bénéficier de régimes fiscaux particulièrement favorables. Il ne s'agit pas de contester l'utilité économique de ces outils lorsqu'ils servent le développement des entreprises, mais il est légitime de s'interroger lorsqu'ils deviennent principalement des instruments d'optimisation patrimoniale.

Forts de ces enseignements, j'ai souhaité éviter deux écueils. Le premier aurait consisté à considérer que tout fonctionne parfaitement et, pour citer Voltaire, que « tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes possibles ». Le second aurait été de croire qu'il suffirait d'augmenter les taux d'imposition pour résoudre les problèmes que nous avons identifiés. Aucun de ces deux raisonnements ne résiste à l'analyse. En effet, si certaines propositions paraissent séduisantes en théorie, elles se heurtent, dans la pratique, à d'importants obstacles constitutionnels, conventionnels, économiques ou pratiques. D'autres ne correspondent tout simplement pas au problème que nous avons identifié.

Le rapport privilégie donc une autre approche. Plutôt que de proposer une augmentation générale de la fiscalité, il suggère de corriger les principaux facteurs

qui permettent d'éroder les assiettes imposables. Il recommande ainsi de recentrer certains régimes dérogatoires, tels que le pacte Dutreil et l'apport-cession, sur leur vocation économique, d'assurer qu'un niveau minimal d'imposition s'applique effectivement aux contribuables les plus aisés – par exemple en ajustant la contribution différentielle sur les hauts revenus – et, surtout, de mieux encadrer les structures patrimoniales qui permettent de différer durablement l'imposition des revenus.

Il ne s'agit pas de créer une fiscalité punitive ; il s'agit de faire en sorte que les règles fiscales continuent à produire les effets pour lesquels elles ont été conçues.

Notre système fiscal a été pensé pour une économie où la richesse était principalement détenue directement par les personnes physiques. Sommes-nous certains qu'il est encore adapté à une économie dans laquelle les patrimoines les plus importants sont organisés au travers de sociétés, de holdings et de mécanismes de capitalisation de plus en plus sophistiqués ?

C'est à cette question que je vous propose, dans ce rapport, de réfléchir. Non pour alimenter un débat de principe sur la richesse ou pour opposer les Français les uns aux autres, mais parce que le consentement à l'impôt est soumis à la condition essentielle que chacun ait la conviction que l'imposition porte bien sur tous les contribuables selon leurs capacités contributives. C'est au respect de ce principe, qui est au cœur de notre pacte républicain depuis 1789, que ce rapport entend modestement contribuer.

Avant de conclure, je veux adresser mes remerciements aux agents de l'Assemblée nationale qui nous ont accompagnés pendant nos travaux.

Je reconnais que le rapport est beaucoup trop long, mais vous pourrez mettre les vacances à profit pour y consacrer les dix à douze heures de lecture nécessaires et réfléchir aux pistes qui y sont évoquées.

En annexe, vous trouverez une analyse de la situation des cinquante plus gros contribuables assujettis à l'IFI. Il ressort de notre analyse que certains d'entre eux, je l'ai dit, ne paient pas l'IFI – nous avons même identifié le cas de certains contribuables dont le revenu est minuscule ! Je n'ai pas pu tout écrire, en raison du secret fiscal – même si j'ignore l'identité des personnes concernées, les données étant anonymisées –, mais ces travaux nous donnent tout de même matière à réfléchir aux solutions possibles.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Je tiens tout d'abord, monsieur le rapporteur, à vous féliciter pour ce travail qui était nécessaire. Il a le mérite de faire le point sur une situation anormale que nous sommes plusieurs à avoir évoquée ces dernières années, même si nous ne connaissons encore que le sommet de l'iceberg, faute de données. La disponibilité de ces informations fait du reste l'objet de la plupart de vos recommandations, et je les approuve.

Ensuite, vous indiquez que le mouvement de concentration des revenus est durable. Certes, mais il s'est grandement accéléré depuis 2017, à la faveur de différentes réformes fiscales, telles que la suppression de l'ISF et l'instauration de la *flat tax*. Or cette situation suscite des interrogations non seulement – je vous rejoins sur ce point – quant à l'équité de notre système fiscal et à sa perception par nos concitoyens mais aussi quant au coût – des dizaines de milliards d'euros – que représentent ces moindres recettes pour l'État. Force est de constater qu'il y a là une piste à explorer pour réduire les déficits.

En revanche, nous divergeons sur les conclusions que vous tirez de votre constat puisque, fidèle en cela à vos convictions honnêtes mais centristes, vous vous refusez à préconiser un big bang fiscal. Le problème, c'est qu'un big bang fiscal s'est produit durant les années Macron, si bien que, pour rétablir une situation normale, nous ne pourrions pas nous contenter de mesures qui ne permettent qu'une amélioration marginale. Ainsi, vous reprenez les critiques que le monde patronal adresse à la taxe Zucman, notamment son inconstitutionnalité et son caractère irréaliste. Or on peut tirer d'autres conclusions de notre audition de Gabriel Zucman, conclusions qui figureront du reste dans ma contribution qui sera annexée à votre rapport.

De même, il me paraît possible de réfléchir au rétablissement d'un ISF qui pourrait inclure, pourquoi pas, les biens professionnels, lesquels ont été exclus de l'assiette de cet impôt dès sa création par, m'avez-vous appris, l'amendement dit Bettencourt. De fait, c'est l'éléphant dans la pièce : ce choix est une des raisons pour lesquelles nos concitoyens les plus riches ne paient pas l'impôt qu'ils devraient acquitter. Vous n'abordez pas cette question pour des raisons tout à fait respectables, mais je ne partage pas vos conclusions sur ce point.

Je ne souscris pas non plus à votre recommandation de ne pas revenir sur le taux du prélèvement forfaitaire unique, qui me semble anormal dès lors qu'il soumet les revenus du capital à une imposition différente de celle des revenus du travail.

En bref, je rends hommage à votre travail et je partage votre volonté de nous permettre d'y voir encore plus clair dans ce domaine. Quant à nos divergences, elles promettent au moins un débat intéressant.

M. Charles de Courson, rapporteur. D'abord, nous sommes tous d'accord pour déplorer le manque d'informations.

S'agissant de la concentration des revenus et des patrimoines, dont le mouvement s'est amorcé partout au début des années 1980, vous considérez qu'elle s'est accélérée au cours des neuf dernières années. Je n'ai pas pu le démontrer, non plus que le contraire.

Quant au coût pour l'État, il est difficile à évaluer car si, comme vous le souhaitez, on décide un big bang fiscal en supprimant le PFU et en rétablissant l'imposition au barème, on observera une augmentation de la non-distribution des

dividendes, qui entraînera des pertes de recettes pour l'État. La suppression du PFU n'est donc pas la solution. On peut, comme l'a proposé le président Mattei à travers un amendement, en augmenter le taux d'un ou deux points, mais cela ne résoudra pas fondamentalement le problème.

En ce qui concerne la taxe Zucman, se pose d'abord le problème de sa constitutionnalité et de sa conventionnalité. Les plus astucieux arguent qu'elle ne serait censurée par le Conseil constitutionnel que si son taux atteint 2 %. Je serai plus prudent. Certes, le Conseil constitutionnel avait validé la taxe Sarkozy – qui n'a jamais vu le jour puisque la gauche, une fois revenue au pouvoir, l'a abandonnée –, je veux parler d'un ISF au taux marginal de 0,5 % sans plafonnement, mais c'était il y a quinze ans. Aujourd'hui, il exigerait peut-être un plafonnement. Or, si plafonnement il y a, immanquablement les grandes fortunes l'utiliseront pour optimiser leur imposition, et la taxe sera vidée de son contenu. J'ajoute que, sur le plan économique, deux études soulignent la très grande mobilité des très hauts revenus et des très hauts patrimoines.

Quant au rétablissement de l'ISF, ce n'est pas la solution, car les biens professionnels resteront exclus de son assiette, comme ils l'ont été dès la création de l'impôt sur les grandes fortunes (IGF). On gagnerait peut-être 3 ou 4 milliards d'euros, mais pas plus...

J'ai essayé d'analyser vos propositions de manière réaliste, pragmatique, et je pense qu'aucune d'elles n'est la solution. Je préconise d'autres mesures qui, elles, pourraient être mises en œuvre : ce n'est pas le grand soir, mais au moins, cela améliorerait les choses. Il y a parmi mes recommandations quelques bombes budgétaires, notamment pour ce qui concerne le régime de l'apport-cession. Les dispositifs permettant de faire disparaître l'impôt par la succession ne sont pas acceptables. Nous pourrions également limiter le pacte Dutreil aux biens professionnels – mesure que nous avons déjà adoptée en commission, puis en séance publique, lors de l'examen du dernier projet de loi de finances. Je sais que cela poserait des problèmes, mais auparavant, ces biens professionnels étaient bien identifiés pour les exclure de l'assiette de l'ISF ; du reste, le directeur de la législation fiscale lui-même, M. Laurent Martel, nous a assuré que, du point de vue technique, il était parfaitement possible de les identifier.

Mme Estelle Mercier (SOC). Monsieur le rapporteur, vous avez fait du faux *teasing* en disant que votre rapport n'était pas passionnant. Je le trouve au contraire très intéressant, notamment pour ce qui est des constats. Même s'il manque certaines données fiscales, votre rapport met en lumière la concentration croissante des patrimoines et des richesses, ainsi que les dérives que l'on peut observer. Il décrit très clairement, dispositif par dispositif, de façon détaillée, tous les mécanismes d'optimisation fiscale, tous les outils légaux à la disposition des ménages à très haut patrimoine ou à très hauts revenus pour échapper le plus possible à l'impôt.

J'ai également trouvé intéressantes quelques-unes de vos recommandations. Évidemment je ne les partage pas toutes, et je trouve que certaines devraient aller plus loin que vous ne le proposez. S'agissant de la transmission, par exemple, vous vous en tenez à un recentrage du pacte Dutreil et ne préconisez que d'étudier la faisabilité d'une taxation du flux successoral total perçu tout au long de la vie – en d'autres termes, d'un impôt sur l'héritage, au lieu d'un impôt sur la mort. Vous ne proposez rien de plus qu'une étude, alors qu'il s'agit à mon sens d'un élément déterminant en matière de transmission des hauts patrimoines.

Je ne partage pas non plus votre position sur la taxe Zucman, que ce soit du point de vue économique ou de celui de sa constitutionnalité. À un moment donné, le législateur a, en quelque sorte, imposé une règle au Conseil constitutionnel, qui se l'est ensuite appropriée et en a fait une jurisprudence ; il n'en reste pas moins qu'il s'agissait, à l'origine, d'un choix du législateur. Dans quelle mesure serait-il possible de renverser cette règle, devenue malgré nous une sorte de principe constitutionnel dont on ne pourrait plus s'affranchir ? Le rapport de force entre le législateur et le Conseil constitutionnel paraît pour le moins particulier...

L'instauration d'une obligation de déclaration des patrimoines me semble également être une proposition très intéressante.

Au-delà de vos recommandations concernant les données relatives aux patrimoines, dont nous convenons tous qu'elles mériteraient d'être homogénéisées, harmonisées, et que leur transmission devrait être fluidifiée, je regrette donc que vos préconisations n'aillent pas assez loin. Je vous adresserai d'ailleurs, au nom du groupe Socialistes et apparentés, une contribution écrite à ce sujet. Cela ne m'empêche pas de vous remercier pour ce travail important, approfondi, qui nous permet enfin de disposer noir sur blanc d'un état des lieux de l'ensemble des mécanismes d'optimisation fiscale.

M. Christophe Mongardien (EPR). Je vous remercie également pour ce rapport.

Monsieur Coquerel, votre analyse de la concentration des richesses est partielle, dans la mesure où les explications que vous apportez se limitent à la modification des lois fiscales. Or on observe cette tendance au niveau mondial, et la loi fiscale française n'a pas d'effet sur le reste de la planète. On oublie que la concentration des richesses est aussi liée à une autre évolution de notre société, à savoir l'accélération technologique. Les détenteurs de gros patrimoines sont des gens qui investissent. La réalisation d'une plus-value d'investissement est désormais beaucoup plus rapide qu'il y a trente ans : alors qu'à l'époque, dix ans s'écoulaient entre la conduite d'un projet de recherche et son application dans l'industrie, il ne faut plus aujourd'hui que cinq ans pour que le produit en question soit sur le marché. Ainsi, du fait des nouvelles technologies, certaines personnes réalisent des plus-values plus facilement, plus rapidement et dans des proportions plus importantes.

Durant tous les travaux de la commission d'enquête, j'ai eu l'impression que nous courions deux lièvres à la fois : les revenus et le patrimoine. On a essayé de lier l'imposition des revenus à la détention d'un patrimoine, alors que tout prouve que ces deux éléments sont souvent décorrélés, du fait de certains mécanismes régissant notamment la constitution des portefeuilles. La question de savoir si l'impôt sur le revenu permet de taxer correctement le patrimoine n'est donc pas la bonne. La taxation du patrimoine et celle des revenus doivent être appréhendées séparément. Le tableau présenté à la page 136 de votre rapport le montre bien : si on considère que les très hauts revenus et les très hauts patrimoines représentent chacun 0,1 % des ménages français, les ménages répondant simultanément aux critères de ces deux catégories ne représentent que 0,02 % du total. Autrement dit, ces deux populations ne se recoupent que de façon très limitée.

Il est effectivement ressorti de toutes les auditions que nous souffrons d'un manque d'information crucial sur le patrimoine. Or, avant de décider d'instaurer tel ou tel impôt, il faut déjà avoir une bonne vision de l'assiette. Aujourd'hui, nous n'avons pas cette vision qui nous permettrait de définir la bonne stratégie fiscale à mettre en œuvre. Il est fondamental de nous doter, comme vous le proposez, d'outils permettant de consolider nos connaissances en matière de patrimoine, car c'est l'élément qui nous manque pour passer à l'étape suivante. Votre rapport constitue néanmoins une bonne base pour notre réflexion.

Mme Eva Sas (EcoS). À la page 224 du rapport, alors que vous évoquez le rendement de la taxe Zucman, vous soulignez les biais méthodologiques que comporte le classement des 500 plus grandes fortunes françaises publié par le magazine *Challenges*. Ce classement tient compte du patrimoine brut, et non du patrimoine net. Par ailleurs, il inclut des personnes qui ne sont pas résidentes fiscales en France. Enfin, la notion de fortune familiale qu'il mobilise ne recoupe pas la notion juridique de foyer fiscal. Pour avoir travaillé sur ce sujet, je peux vous assurer que Gabriel Zucman lui-même sait ce qu'inclut ce classement ; c'est justement la raison pour laquelle il a employé une fourchette – entre 15 et 25 milliards d'euros – pour estimer le rendement attendu de sa taxe. Plus précisément, l'utilisation brute du classement de *Challenges* donnerait un rendement de 25 milliards d'euros, mais compte tenu des éléments que vous avez évoqués, il a appliqué une décote qui ramène le rendement estimé à 15 milliards. Ne faites donc pas comme si Gabriel Zucman méconnaissait les biais méthodologiques de ce classement !

Vous affirmez que l'inconstitutionnalité de la taxe est certaine. Pourtant, trente-trois professeurs de droit public, constitutionnalistes, ont signé une tribune intitulée « L'idée que la taxe Zucman sera censurée par le Conseil constitutionnel n'a rien d'évident ». Il aurait donc fallu à tout le moins nuancer vos propos, car il n'y a aucune certitude sur ce sujet. C'est, pour notre part, ce que nous avons toujours fait.

Vous avez décrit tous les mécanismes d'optimisation fiscale utilisés par les plus riches, tels que les holdings ou les prêts lombards. En revanche, je n'ai trouvé dans vos recommandations aucune réponse à ce problème – mais peut-être

allez-vous me démentir, car je n'ai pas eu le temps de lire votre rapport en détail... Vos recommandations portent essentiellement sur les données relatives au patrimoine, sur le pacte Dutreil, sur la fiscalité des transmissions, ainsi que sur la contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR). J'ai d'ailleurs été assez surprise par vos explications à ce sujet, car après avoir très bien décrit les techniques permettant aux ménages concernés de minimiser leurs revenus, vous affirmez qu'il faut améliorer la CDHR... Il faut le faire, certes, mais ce n'est pas ce qui permettra de contrer ces mécanismes d'optimisation fiscale agressive. Je reste donc un peu sur ma faim.

M. Nicolas Ray (DR). Il est toujours utile de réfléchir à notre système fiscal, non seulement pour améliorer son caractère juste et équitable, même si chacun d'entre nous mettra des choses différentes derrière ces notions, mais aussi pour déterminer la façon dont nous devons financer nos services publics et contribuer à la réduction de nos déficits.

Chaque fois que j'ai pu participer aux auditions, j'ai rappelé la nécessité de bien distinguer revenus et patrimoine. Vous le savez aussi bien que moi, le patrimoine est un stock, alors que les revenus sont un flux. Ainsi, il arrive que des patrimoines qui ne génèrent pas de revenus ne donnent pas lieu au paiement d'impôts importants. Tout patrimoine ne crée pas de revenus ; il peut même créer des charges, notamment s'il s'agit d'un patrimoine immobilier.

Vous avez essayé de traiter la question de la concentration des patrimoines, ainsi que celle des techniques consistant à affecter des revenus dans des sociétés afin d'échapper à la distribution et à l'imposition. Ces questions sont pertinentes, et nous devons y répondre de manière objective. Vous avez formulé un certain nombre de propositions, et je suis d'accord avec bon nombre d'entre elles.

Dans l'espace d'une vie humaine, il arrive toujours un moment où les revenus dont nous parlons finissent par bouger, transiter, muter. Cela se produit souvent lors d'une succession. C'est à ce moment-là qu'il faut se poser la question de la juste imposition.

La question de la suroptimisation fiscale est majeure ; vous l'avez d'ailleurs traitée, et vous avez notamment formulé des propositions sur les locations meublées. Je n'ai pas pu lire votre rapport avant cette réunion, mais avez-vous identifié des niches qui contribuent à ce phénomène ? Je pense notamment aux revenus fonciers, aux investissements outre-mer, ou encore aux holdings. Nous devons d'ailleurs traiter à nouveau de ce dernier point. Nous l'avions fait l'an dernier, lors de l'examen du projet de loi de finances, mais je crois que la proposition du gouvernement n'était pas bonne, car elle avait trop d'effets de bord, et que celle de M. Juvin était peut-être trop restrictive. Il faut préserver les actifs professionnels, mais tout dépend de la façon dont nous les définissons... Je suis tout à fait d'accord avec vous au sujet des cryptomonnaies : l'économie change, les placements changent, et ces actifs, qui génèrent beaucoup de plus-values qui nous échappent, sont devenus des instruments de suroptimisation.

Enfin, j'ai été très surpris, du fait de mes anciennes fonctions, par l'absence de connaissance des actifs mobiliers. Peut-être manque-t-on d'informations du point de vue déclaratif, mais, en cas de contrôle fiscal, les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ont accès à ces actifs : ils interrogent les banques à ce sujet et obtiennent des réponses.

Je termine en vous remerciant pour votre ténacité. Vous avez mené de nombreuses auditions techniques, auxquelles j'ai été heureux de participer lorsque je le pouvais.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Moi non plus, je n'ai pas eu le temps de lire ce rapport, mais je le ferai avec intérêt. Je vous félicite, monsieur le rapporteur, pour votre ténacité. Je regardais avec effroi le nombre d'auditions que j'ai manquées, parce qu'elles venaient s'ajouter à beaucoup d'autres obligations.

M. Charles de Courson, rapporteur. Il est vrai, madame Mercier, que je ne suis pas allé plus loin dans mes propositions relatives à la transmission du patrimoine, mais il me paraîtrait plus juste de regarder du côté du bénéficiaire que de celui du donateur. C'est d'ailleurs, me semble-t-il, ce qu'ont fait plusieurs pays européens. Comme je le dis toujours, si vous héritez de votre tante, puis de votre oncle, puis de vos parents, tous les avantages se cumulent. Est-ce juste ou équitable ? Cependant, si je suis resté prudent dans cette affaire, c'est parce qu'un tel dispositif serait extrêmement compliqué à concevoir. Il faudrait notamment tenir compte des donations et savoir comment traiter le passé. Si on ne légifère que pour l'avenir, le dispositif ne sera pas opérationnel avant trente ou quarante ans ! En somme, il me semblerait plus juste d'aller dans cette direction, mais il faudrait bien y réfléchir...

S'agissant de la taxe Zucman, j'ai déjà largement répondu aux propos de de M. Coquerel à ce sujet.

La position du Conseil constitutionnel, qui considère qu'on ne peut pas taxer un revenu non disponible, a grandement favorisé ce système d'accumulation. Pour la contrer, l'une des voies possibles est d'élargir le périmètre du revenu fiscal de référence (RFR). Peut-être vous souvenez-vous d'un amendement que j'avais défendu en expliquant que la logique de la CDHR était précisément d'exclure du RFR l'ensemble des abattements et réductions d'impôt, qui ont pour effet de vider l'assiette. Nous en avons alors débattu, et j'avais été mis en minorité... Dont acte. Mais je persiste à penser qu'il s'agit là d'une voie tout à fait praticable, qui ne risque pas de poser de problème constitutionnel. En revanche, si vous remplacez le concept de revenu disponible, à la base de notre système fiscal, par un revenu économique, comme certains l'envisagent, soyez sûrs que la disposition sera censurée !

Monsieur Mongardien, je vous remercie d'avoir potassé le rapport. La concentration croissante des patrimoines serait-elle liée à l'accélération technologique ? Peut-être, mais j'invoquerai aussi la mobilité du capital, bien plus forte qu'il y a quarante ou cinquante ans, et les politiques fiscales. On a ramené le

taux d'IS autour de 20 %, alors qu'exception faite du PFU, on n'a pas touché à l'IR, dont on a même parfois augmenté les taux marginaux. Il est ainsi devenu de plus en plus avantageux de ne rien distribuer.

Vous avez insisté sur la nécessité de distinguer revenu fiscal et patrimoine. Il faut dire que le concept de revenu fiscal est calé sur le revenu disponible. Si vous créez des structures intermédiaires et que vous ne vous distribuez jamais, en tant que personne physique, tout ou partie des bénéfices, vous détiendrez un très gros patrimoine, mais vous n'aurez pas de revenus ; vous pourrez alors vivre en recourant à des prêts lombards – autrement dit, à des prêts avec nantissement, une invention italienne des XII^e et XIII^e siècles.

Nous avons débattu de l'information disponible. Certains se sont demandé si l'on pouvait demander à un contribuable des éléments qui ne servent pas au calcul de son impôt. Cela s'est déjà fait : à l'époque de l'ISF, les contribuables devaient déclarer, dans une annexe, leurs biens à caractère professionnel, même s'ils ne payaient pas d'impôts dessus.

M. le président Jean-Paul Mattei. Pas dans les déclarations simplifiées.

M. Charles de Courson, rapporteur. Mais ça, c'était pour les petits riches ! Les grands riches, eux, devaient déclarer.

Oui, madame Sas, j'ai été assez critique à l'égard du classement de *Challenges*. Dire que la famille Mulliez détient 20 ou 30 milliards d'euros n'a pas de sens, puisqu'elle compte plusieurs centaines de membres rassemblés au sein d'une même holding. Leur situation n'a rien à voir avec celle de Mme Bettencourt, fille unique et héritière du groupe L'Oréal, aujourd'hui décédée. D'autre part, le calcul du rendement de la taxe Zucman, estimé entre 15 et 25 milliards d'euros, est fondé sur la valeur brute d'un patrimoine détenu par un ensemble de familles. Avec un seuil d'imposition de 100 millions d'euros par foyer fiscal, personne n'aurait peut-être rien à payer. Dans l'autre sens, d'autres actifs pourraient être pris en compte.

Vous dites que je ne suis pas assez créatif pour régler le problème des holdings. Relisez mon rapport : une première solution serait de distinguer, au sein de ces holdings, la partie patrimoniale de la partie opérationnelle. La distinction peut s'avérer complexe, car un grand nombre de ces sociétés sont mixtes, mais si elle tient la route – ce qui reste à discuter –, alors on pourrait considérer que les actifs patrimoniaux sont transparents.

S'agissant des sociétés immobilières, on pourrait aussi revenir, madame Sas, à la vieille distinction entre les sociétés de personnes et les sociétés de capitaux, que vous avez apprise lorsque vous avez étudié le droit : les premières étaient alors soumises à l'IR, et les secondes à l'IS. Aujourd'hui, cette distinction est brouillée, car des sociétés de capitaux peuvent payer l'IR ; on a même créé des sociétés anonymes à actionnaire unique, les sociétés par actions simplifiées unipersonnelles (Sasu). Quant aux sociétés de personnes, la plupart ont le choix entre l'IS et l'IR.

Face à ces innovations, j'ai toujours été très prudent. Si nous décidions de revenir à la distinction traditionnelle, comme je le suggère dans mon rapport, nous aurions cependant du ménage à faire, car au-delà des aspects fiscaux se pose aussi un problème de droit des sociétés.

M. le président Jean-Paul Mattei. Si je peux me permettre, monsieur le rapporteur, on parle plutôt de sociétés opaques, translucides ou transparentes. Une société de capitaux se caractérise plutôt par la notion de responsabilité personnelle. Une société en nom collectif (SNC) est une société de personnes, même si elle est soumise à l'IS.

M. Charles de Courson, rapporteur. On le voit, tout est complètement brouillé ! C'est un brouillage épistémologique, si je puis dire.

Imaginez, madame Sas, que vous placiez votre fortune dans une Sasu, dont vous êtes l'actionnaire unique et qui ne vous distribue rien. La société est soumise à l'IS, donc au taux de 25 %, mais vous ne payez plus d'IR, et vous recourez à un crédit lombard.

M. le président Jean-Paul Mattei. Mais il faudra payer des impôts quand la société distribuera des dividendes...

M. Charles de Courson, rapporteur. Certes, mais Mme Sas vivra très âgée : on verra donc dans trente ou quarante ans... Elle procédera à un démembrement de propriété en faveur de sa chère fille : grâce à ce petit montage, elle lui donnera la nue-propriété de ses actifs avant 50 ans.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Au regard de tout ce que vous constatez, vous êtes bien modéré dans vos recommandations ! C'est cela, le problème !

M. Charles de Courson, rapporteur. Mais peut-on interdire le démembrement de propriété, qui est l'un des outils que j'évoque longuement dans mon rapport ? Je suggère que l'on réfléchisse au moins à la possibilité de ne pas reconnaître les conséquences fiscales d'un démembrement de propriété de valeurs mobilières ou d'un portefeuille. Je ne dis pas qu'il faut le faire, mais qu'il faut y réfléchir, car si vous démembrez tout, vous dézinguez l'assiette !

Monsieur Ray, notre barème en matière de droits de succession est très élevé. Il atteint même 55 %, voire 60 % en ligne indirecte – en apparence, en tout cas. En réalité, comme toujours, on prévoit des abattements, des exonérations, des déductions.

Il faut aussi bien réfléchir avant d'agir, parce que quatorze des trente-huit pays de l'OCDE ont tout bonnement supprimé les droits de succession. Et parmi ceux qui les ont maintenus sur la transmission des entreprises, et malgré le pacte Dutreil, nous ne sommes pas les plus intéressants.

Nous avons travaillé sur les niches : la quasi-totalité d'entre elles étant plafonnées, elles ne représentent pas grand-chose pour les très hauts revenus. Il en reste deux principales : le Malraux et les déficits fonciers.

Le Malraux permet de se payer une danseuse, ou, comme on dit maintenant, un *trophy asset* : il paraît qu'avoir un château, ça fait bien. Et outre la défiscalisation, on peut avoir des aides de la Drac (direction régionale des affaires culturelles).

Quant au déficit foncier, c'est un vrai problème. Si vous vous constituez une fortune immobilière – ce qui n'est pas le cas des très grandes fortunes, qui sont mobilières –, vous faites du déficit foncier, dont une partie est imputable sur votre revenu. Bien sûr, il faut commencer à être un peu riche... Le mécanisme du déficit foncier est une belle illustration de ce que disait Onassis : le plus dur, c'est de gagner son premier milliard ; après, ça va tout seul.

En ce qui concerne les cryptomonnaies, c'est un marché qui explose. Nous devons percevoir 10 % à 15 % des plus-values réalisées, pas davantage. Nous devons faire des propositions, peut-être en vue de la prochaine loi de finances, pour essayer de capter davantage de plus-values sur les cryptoactifs. C'est une vraie faille de notre système fiscal.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Votre recommandation n° 11 sur les plus-values latentes est-elle la même que celle du rapporteur général et du président de la commission des finances du Sénat ?

M. Charles de Courson, rapporteur. C'est le même sujet. Ils ont soulevé la question, mais ils ne la tranchent pas. Jean-François Husson est comme moi très choqué de la situation. Il y a d'ailleurs un problème plus général avec les successions. Je vous renvoie au rapport que j'avais rendu avec Mme Félicie Gérard sur les plans d'épargne retraite (PER), dont l'imposition peut être effacée par la succession.

M. le président Jean-Paul Mattei. J'aurai l'occasion de dire ce que je pense de cette mesure : il me paraît difficile de payer deux fois des impôts sur la même assiette. Mais c'est un autre débat.

La commission adopte le rapport.

M. le président Jean-Paul Mattei. J'insiste sur le fait que le rapport est sous embargo jusqu'au mercredi 15 juillet. Je vous remercie mes chers collègues pour ces échanges.

ANNEXE : L'IMPOSITION À L'IR ET À L'IFI DES 50 PLUS HAUTS PATRIMOINES IMMOBILIERS

Le rapporteur a sollicité auprès de la DGFIP les déclarations d'IR et d'IFI des 50 plus hauts patrimoines immobiliers assujettis à l'IFI résidant fiscalement en France. Il en livre les enseignements ci-dessous. Ces données sont néanmoins à apprécier avec précaution au regard du caractère limité de l'échantillon et de la prise en compte des seuls revenus de 2024 et du patrimoine immobilier détenu en 2025.

I. CARACTÉRISTIQUES DES REVENUS ET DU PATRIMOINE DE CES CONTRIBUABLES

1. Les revenus

Les 50 plus hauts patrimoines assujettis à l'IFI disposent d'un revenu fiscal de référence (RFR) en moyenne égal à 51,7 millions d'euros alors que leur RFR médian est de 0,5 million d'euros, témoignant d'une répartition très disparate des RFR. Certains d'entre eux se révèlent en effet particulièrement faibles au regard de leur patrimoine immobilier.

REVENU FISCAL DE RÉFÉRENCE

(en euros)

	Médiane	Moyenne
Revenu fiscal de référence	518 516	51 722 957

En particulier, le total des salaires, pensions et rentes des 50 plus hauts patrimoines ne représente en moyenne que 1,6 % de leur RFR (0,8 million d'euros). Cette faiblesse s'explique notamment par la part prépondérante des revenus mobiliers dans les revenus de ces ménages.

CERTAINS REVENUS CATÉGORIELS (SALAIRES ET ASSIMILÉS, PENSIONS ET RENTES)

(en euros)

	Médiane	Moyenne
Salaires + pensions et rentes	94 138	821 351
dont salaires et assimilés	44 540	742 619
dont pensions et rentes	49 598	78 732
Revenu fiscal de référence	518 516	51 722 957
Part des salaires et pensions dans le revenu fiscal de référence	18,2 %	1,6 %

Ce constat demeure identique en prenant en compte l'ensemble des revenus imposés au barème de l'IR car ils ne représentent que 2,1 % du RFR des 50 plus grands patrimoines immobiliers assujettis à l'IFI.

Plus précisément, le revenu imposable moyen de cette population est de 1,1 million d'euros, la médiane s'établissant à 0,2 million d'euros. Les écarts observés entre la médiane et la moyenne sont importants (en moyenne un rapport de 1 à 10) et témoignent d'une forte hétérogénéité des profils de revenus au sein des 50 plus grands patrimoines immobiliers.

Par ailleurs, l'important écart observé entre le revenu imposable et le RFR illustre également le montant significatif de revenus mobiliers en comparaison des revenus d'activité.

REVENU IMPOSABLE

(en euros)

	Médiane	Moyenne
Revenu imposable	176 098	1 075 238
Revenu fiscal de référence	518 516	51 722 957
<i>Part du revenu imposable dans le revenu fiscal de référence</i>	34,0 %	2,1 %

2. Le patrimoine

Le patrimoine immobilier net imposable de ces 50 contribuables s'élève au total à 5 milliards d'euros, soit 100 millions d'euros en moyenne, pour une médiane s'établissant à environ 67 millions d'euros. La part du passif est particulièrement faible dans le patrimoine brut de l'échantillon, ne représentant en moyenne qu'un pourcent de celui-ci.

PATRIMOINE NET IMPOSABLE

(en euros)

	Médiane	Moyenne
Total de l'actif	67 945 610	101 056 707
Total du passif	760 265	972 543
Patrimoine net imposable	66 933 645	100 084 164
<i>Part du passif dans l'actif</i>	1,1 %	1,0 %

L'étude des déclarations d'IFI des 50 plus grands patrimoines immobiliers met également en lumière la répartition spécifique de ces patrimoines. Ils se caractérisent par un poids très important des biens détenus indirectement, *via* une SCI ou une société holding. Une petite minorité de ces contribuables ne détiennent pas directement leur résidence principale ou ne détiennent aucun bien immobilier en direct. Ainsi, la résidence principale ne représente qu'environ 5 % de leur patrimoine total. Les autres biens détenus directement représentent en moyenne à 14,6 millions d'euros soit 14 % du patrimoine total de ces mêmes contribuables.

Le reste du patrimoine brut de cet échantillon, soit 81 %, est donc constitué de biens détenus indirectement à travers une société.

DÉCOMPOSITION ET STRUCTURE DU PATRIMOINE BRUT DES 50 PLUS HAUTS PATRIMOINES IMMOBILIERS

(en millions d'euros)

	Moyenne	Total des 50 plus hauts patrimoines immobiliers	Part du total de l'actif
Résidence principale	5	271	5 %
Autres biens détenus directement	15	728	14 %
Biens détenus indirectement	82	4 086	81 %
Total de l'actif	101	5 053	100 %

II. CARACTÉRISTIQUES DE L'IMPOSITION DE CES CONTRIBUABLES

1. L'impôt sur le revenu

Le montant de l'impôt sur le revenu avant réductions d'impôt des 50 plus hauts patrimoines est d'environ 450 000 euros en moyenne puis s'établit à plus de 360 000 euros après réductions d'impôt, soit une baisse de 20 %.

IMPÔT AVANT ET APRÈS RÉDUCTIONS D'IMPÔT

(en euros)

	Médiane	Moyenne
Impôt avant réductions d'impôt	42 856	452 434
Impôt après réduction d'impôt	31 001	360 465
Evolution de l'impôt sur le revenu avant/après réduction d'impôts	– 28 %	– 20 %

Ces réductions d'impôt, dont le montant total est de près de 4,6 millions d'euros – soit 92 000 euros en moyenne –, se concentrent sur la réduction d'impôt au titre des dons faits par les particuliers (article 200 du CGI). Cette dernière constitue près de 98 % des réductions d'impôt dont bénéficient les 50 plus hauts patrimoines immobiliers. L'étude de l'échantillon ne fait pas apparaître un usage particulier d'un autre mécanisme de réduction de l'IR payé.

Par ailleurs, le montant de l'ensemble des crédits d'impôt dont bénéficient les 50 plus hauts patrimoines immobiliers est de 1,73 millions d'euros en moyenne, dont 5 588 euros en moyenne hors crédits d'impôts sur le prélèvement forfaitaire versé sur les revenus de capitaux mobiliers (RCM) et assimilés. Ces derniers, qui représentent la quasi-totalité des crédits d'impôts attribués à cette population, ne constitue pas un crédit d'impôt en tant que tel, mais un mécanisme permettant d'éviter une double imposition lorsque le prélèvement effectué à la source n'est qu'un acompte d'impôt sur le revenu ⁽¹⁾.

(1) Les crédits d'impôts RCM permettent de tenir compte de l'impôt déjà prélevé à la source sur certains revenus du capital. Lorsque ce prélèvement est supérieur à l'impôt finalement dû par le contribuable, la différence lui est remboursée sous la forme d'un crédit d'impôt.

En dehors de ce mécanisme, les contribuables concernés recourent exclusivement – sauf une personne – au crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile (CISAP).

CRÉDITS D'IMPÔT

(en euros)

	Médiane	Moyenne
Total des crédits d'impôt	16 404	1 725 806
<i>hors crédits d'impôts RCM</i>	6 750	5 588

Il faut par ailleurs noter que, au sein de cet échantillon, aucun contribuable ne bénéficie d'un plafonnement de ses avantages fiscaux au barème de l'impôt sur le revenu (article 200-0 A du CGI).

2. L'impôt sur la fortune immobilière

Au sein des 50 foyers disposant des patrimoines imposables à l'IFI les plus importants, plus de la moitié bénéficie du mécanisme de plafonnement de leur IFI. Ce dispositif leur a permis de réduire leur montant d'IFI de 40,6 millions d'euros au total, soit une baisse de 87 %. Parmi les 50 foyers disposant des plus hauts patrimoines immobiliers, une petite minorité voit donc son IFI réduit à 0 du fait du plafonnement, alors que le patrimoine immobilier moyen de cet échantillon est de 100 millions d'euros.

EFFET DU PLAFONNEMENT DE L'IFI SUR LE MONTANT DE L'IMPÔT PARMIS LES 50 PLUS HAUTS PATRIMOINES IMMOBILIERS

(en millions d'euros)

	Contribuables non plafonnés	Contribuables plafonnés	Total
IFI avant plafonnement	25 468 783	46 729 006	72 197 789
IFI après plafonnement	25 468 783	6 154 215	31 622 998
<i>Effet du plafonnement (en %)</i>	0 %	– 86,8 %	– 56,2 %
Montant du plafonnement	0	40 574 791	40 574 791

Si le montant d'IFI payé par l'ensemble des contribuables qui y sont assujettis représente en moyenne 0,47 % de leur patrimoine net, il ne s'établit toutefois qu'à 0,19 % pour les contribuables bénéficiant du plafonnement d'IFI au sein des 50 plus hauts patrimoines immobiliers. À l'inverse, le taux effectif d'IFI s'élève à 1,43 % du patrimoine net des contribuables non plafonnés au sein de cet échantillon, soit un taux proche du taux marginal supérieur d'IFI (qui est de 1,5 %). Ces résultats illustrent le caractère nettement régressif du plafonnement de l'IFI.

EFFET DU PLAFONNEMENT DE L'IFI SUR LE TAUX EFFECTIF D'IMPOSITION PARMI LES 50 PLUS HAUTS PATRIMOINES IMMOBILIERS

(en euros)

	Contribuables non plafonnés	Contribuables plafonnés
IFI avant plafonnement	25 468 783	46 729 006
<i>Taux effectif d'IFI avant plafonnement</i>	1,43 %	1,45 %
IFI après plafonnement	25 468 783	6 154 215
<i>Taux effectif d'IFI après plafonnement</i>	1,43 %	0,19 %
Patrimoine net imposable	1 781 117 386	3 223 090 830

3. Les autres impôts

Les 50 plus hauts patrimoines ont versé en moyenne près de 32 millions d'euros au titre du prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus de capitaux mobiliers (RCM) et les plus-values. Au total, ces contribuables se sont acquittés de 1,6 milliard d'euros au titre du PFU, montrant en creux l'importance de leurs revenus mobiliers.

LE PRÉLÈVEMENT FORFAITAIRE UNIQUE (PFU)

(en euros)

	Médiane	Moyenne	Total
PFU	67 470	31 703 159	1 585 157 907
<i>dont R.C.M. : revenus taxés au taux de 12,8 %</i>	67 470	13 070 624	653 531 179
<i>dont plus-values : revenus taxés au taux de 12,8 %</i>	0	18 632 535	931 626 728

Les 50 plus hauts patrimoines ont versé en moyenne 1,4 million d'euros au titre de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR), tandis que la médiane s'élève à moins de 2 498 euros, témoignant d'une forte hétérogénéité des contributions. En effet, environ la moitié des contribuables n'y sont pas assujettis ou s'acquittent d'un faible montant en raison d'un RFR peu élevé.

CONTRIBUTION EXCEPTIONNELLE SUR LES HAUTS REVENUS (CEHR)

(en euros)	Médiane	Moyenne	Total
Contribution exceptionnelle sur les hauts revenus	2 498	1 374 767	68 738 335

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

*Les comptes rendus des auditions sont consultables à l'adresse suivante :
[Documents - 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 - Assemblée nationale](#)*

Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) :

- M. Patrick Lefas, vice-président ;
- M. Guilhem Blondy, secrétaire général ;
- Mme Pauline Callec, inspectrice des finances ;
- M. Alexandre Jehan, secrétaire général adjoint.

Direction générale du Trésor :

– M. Stéphane Sorbe, chef du service des finances publiques et des politiques sociales (SSOFIA).

Institut des politiques publiques :

- M. Antoine Bozio, directeur ;
- M. Laurent Bach, co-responsable du pôle Entreprises ;
- M. Arthur Guillouzouic, co-responsable du pôle Entreprises ;
- M. Clément Malgouyres, économiste.

Département des études et statistiques fiscales, Direction générale des finances publiques :

– Mme Sophie Maillard, cheffe du département des études et statistiques fiscales de la Direction générale des finances publiques.

Banque de France :

– M. Xavier Debrun, directeur général des statistiques, des études et de l'international ;

– Mme Marie-Laure Barut Etherington, adjointe au directeur général des statistiques, des études et de l'international.

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) :

– M. Thomas Wanecq, directeur ;

– M. Franck Arnaud, sous-directeur.

Direction générale des finances publiques :

– Mme Amélie Verdier, directrice générale ;

– M. Guillaume Robert, directeur général adjoint.

Insee :

– M. Fabrice Lenglar, directeur général de l'Insee ;

– M. Michel Duée, chef du département des ressources et des conditions de vie des ménages.

Direction de la législation fiscale :

- M. Laurent Martel, directeur ;
- Mme Élise Valetoux, sous-directrice de la fiscalité des personnes ;
- M. Sébastien Catz, chef du bureau des chiffrages et études statistiques.

M. Camille Landais, économiste.

Cour des comptes :

- M. Emmanuel Giannesini, président de section à la première chambre

Chambre Nationale des Conseils en gestion de patrimoine :

- M. Yves Mazin, président ;
- Mme Céline Finon, directrice des affaires publiques.

Direction générale des finances publiques :

- M. Stéphane Créange, chef du service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal ;
- M. Daniel Pomeranc, sous-directeur de la sécurité juridique des particuliers ;
- M. Olivier Touvenin, chef du service de la gestion fiscale ;
- M. Brice Fabre, chef du pôle soutien à la gestion fiscale, du département des études et statistiques fiscales.

Direction nationale d'enquêtes fiscales des finances publiques :

- M. Gaël Perraud, directeur ;
- M. Philippe Azibert, directeur adjoint.

Direction nationale des vérifications de situations fiscales :

- Mme Catherine Fénelon, directrice ;
- M. Tarick Adeida, directeur adjoint.

Conseil supérieur du notariat *:

- M^e Bertrand Savouré, président ;
- M^e Olivier Piquet, vice-président.

Institut des avocats – conseils fiscaux *:

- M^e Stéphanie Aufénil, co-présidente de la commission « Fiscalité du patrimoine » ;
- M^e Jean-François Desbuquois, membre de la commission « Fiscalité du patrimoine » ;
- M^e Philippe Gosset, co-présidente de la commission « Fiscalité du patrimoine » ;
- M^e Jean-Yves Mercier, membre de la commission « Fiscalité du patrimoine ».

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) :

- Mme Sarah Perret, cheffe de l'unité de la fiscalité des particuliers et du patrimoine au sein du Centre de politique et d'administration fiscales.

Mme Florence Deboissy, professeure de droit privé à l'Université de Bordeaux.

M. Martin Collet, professeur de droit public à l'Université Paris-Panthéon Assas.

M^e Pierre Dedieu, avocat.

M^e Marc Bornhauser, avocat.

M^e Claire Rameix-Séguin, avocate.

Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques (IFRAP) :

– Mme Agnès Verdier-Molinié, directrice.

Terra Nova :

– M. Lionel Zinsou, président ;

– M. Guillaume Hannezo, membre du conseil d'administration.

M. Gabriel Zucman, économiste.

M. Thomas Piketty, économiste.

Mouvement des entreprises de taille intermédiaires (METI) *:

– M. Philippe d'Ornano, co-président ;

– M. Frédéric Coirier, co-président ;

– M. Alexandre Montay, délégué général.

Oxfam France *:

– Mme Cécile Duflot, directrice générale ;

– Mme Layla Abdelke-Yakoub, responsable de plaidoyer justice fiscale et inégalités.

CCFD-Terre Solidaire *:

- M. Ryad Selmani, chargé de plaidoyer justice fiscale.

Association française du family office (AFFO) :

- M. Charles-Henri Bujard, président ;
- M. Guillaume Courault, délégué général.

MEDEF *:

- M. Pierre-Jean Leduc, co-président de la commission fiscalité ;
- M. Nicolas End, chef économiste ;
- Mme Marie-Pascale Antoni, directrice des affaires fiscales.

Autorité des marchés financiers (AMF) :

- Mme Marie-Anne Barbat Layani, présidente ;
- Mme Astrid Milsan, secrétaire générale adjointe ;
- M. Philippe Sourlas, secrétaire général adjoint.

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

Mme Amélie de Montchalin, ancienne ministre de l'action et des comptes publics.

M. Nicolas Frémeaux, professeur des universités, directeur adjoint du laboratoire d'économie de l'Université de Rouen Normandie.

Association française des entreprises privées *:

- Mme Stéphanie Robert, directrice générale ;
- M. Nicolas Ragache, chef économiste.

M. Laurent Saint-Martin, ancien ministre chargé du budget et des comptes publics.

M. Roland Lescure, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique.

M. David Amiel, ministre de l'action et des comptes publics.

M. Pierre Pellet, associé fondateur de Family Partners.

M. Benjamin Durand, managing partner de B. Durand Capital Partners.

France Industrie *:

- M. Alexandre Saubot, président.

M. Éric Berr, co-responsable du département d'économie de l'Institut La Boétie.

Syndicat des experts-comptables et commissaires aux comptes de France (ECF) *:

- M. Emmanuel Gauzy, président ;
- M. Emmanuel Lejeune, assesseur.

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*

**CONTRIBUTIONS DES GROUPES ET DES MEMBRES
DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE**

CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTES ET APPARENTÉS, PAR MME ESTELLE MERCIER, DÉPUTÉE DE MEURTHE-ET-MOSELLE

Il y a des chiffres qui fissurent les discours officiels. Lorsque l'on découvre que plus de **13 000 foyers redevables de l'IFI ne paient aucun impôt sur le revenu**, ce n'est pas une anomalie marginale ni une curiosité statistique mais un révélateur politique. Ce chiffre, mis en lumière par les propos d'Éric Lombard, a été le point de départ de cette commission d'enquête, parce qu'il oblige à regarder en face la réalité dérangeante **d'une fiscalité fortement dégressive pour les 1 % des foyers les plus aisés.**

Cette fiscalité à géométrie variable n'est que le miroir de cinq décennies de néolibéralisme exacerbé, un modèle économique où le patrimoine prend une place toujours plus déterminante dans les trajectoires sociales, au détriment du travail. **La richesse accumulée augmente plus vite que les revenus ordinaires et que la production nationale.** Cette dynamique n'est pas conjoncturelle : selon l'OFCE, le patrimoine net des ménages a été multiplié par plus de quatre depuis 1995 et représentait 8,9 années de revenu disponible brut en 2022, contre 4,6 années en 1995. Or cette accumulation bénéficie d'abord à ceux qui possèdent déjà : début 2024, **les 10 % des ménages les mieux dotés détiennent 47,9 % de la masse totale du patrimoine brut.** C'est là que se joue une rupture politique majeure : si l'impôt continue de peser plus sûrement sur les salaires que sur les patrimoines, alors la République organise, de fait, une société où l'on peut s'enrichir davantage par la détention, la transmission et la valorisation du capital que par le travail. La France redevient une société d'héritiers, la part de l'héritage dans le patrimoine a doublé en 50 ans, et la figure du rentier fait son grand retour. Le travail paye de moins en moins mais est toujours la base du financement de notre modèle social, le capital paye de plus en plus mais est de moins en moins mis à contribution.

La question qui a été posée par cette commission d'enquête **est dès lors une question démocratique.** Elle touche à ce que les Français ressentent très concrètement : le sentiment que l'impôt voit parfaitement les salaires, les pensions, les petites successions, mais qu'il voit beaucoup moins bien les très grandes fortunes, les revenus logés dans des holdings, les plus-values différées, les montages patrimoniaux et les grandes transmissions.

Pour la majorité de nos concitoyens, le revenu est simple : il tombe chaque mois, il est déclaré, il est imposé. Un salarié ne choisit pas de percevoir son salaire sous forme de dividendes logées dans une société. Une enseignante, une infirmière, un employé, un retraité, un artisan ne peut pas décider de différer son revenu, de le loger dans une holding, de le transformer en actif patrimonial ou de choisir l'année où il deviendra imposable.

Pour les hauts patrimoines, la réalité est différente. Le revenu peut être piloté. Il peut être distribué ou non. C'est ce que décrit parfaitement ce rapport d'enquête. Il peut rester dans une société, remonter dans une holding, être transmis, parfois même disparaître fiscalement au moment de la succession. **C'est cette différence qui nourrit la rupture d'égalité fiscale.**

Le principe guidant notre contribution est le suivant : l'impôt doit porter sur les facultés contributives réelles, et non seulement sur les revenus que les plus fortunés acceptent de rendre visibles.

I. Le constat : un système fiscal favorable aux plus hauts patrimoines

A. L'État connaît mal les très hauts patrimoines

Le premier constat, bien documenté au sein du rapport, est désormais établi : **nous manquons d'informations fiables, récentes et complètes sur les patrimoines des plus aisés**. La suppression de l'Impôt de Solidarité sur la Fortune (ISF) par Emmanuel Macron en 2017 et son remplacement par l'Impôt sur la Fortune Immobilière (IFI) a réduit la déjà très parcellaire connaissance administrative du patrimoine aux seuls actifs immobiliers, alors même que les très grandes fortunes sont principalement composées d'actifs financiers, professionnels, de participations et de structures interposées. En ce sens, le CPO a rappelé que les enquêtes patrimoniales restent déclaratives, que les données sur donations et successions demeurent lacunaires, et que les informations sur le patrimoine mobilier sont anciennes et ne sont plus mises à jour depuis la disparition de l'ISF.

Cette situation est politiquement intenable. L'Etat connaît précisément les revenus du travail, mais elle connaît mal les structures de détention des plus grandes fortunes. Il sait calculer l'impôt d'un salarié au centime près, mais elle peine à mesurer l'enrichissement réel d'un contribuable dont le patrimoine est réparti entre sociétés, holdings, assurance vie, plus-values latentes et actifs professionnels.

Ce défaut de connaissance n'est pas neutre. **Il empêche de mesurer correctement la capacité contributive réelle**. Il affaiblit les chiffres. Il rend le débat fiscal confus. Il permet surtout aux plus hauts patrimoines de rester dans des zones d'ombre dont ne bénéficient ni les salariés, ni les classes moyennes, ni les petits indépendants. Une fiscalité juste suppose d'abord un État qui voit clair. A cet égard, les équilibres au sein du récent Projet de loi de lutte contre la fraude, renforçant très largement l'arsenal de lutte contre la fraude sociale mais omettant volontairement toute mesure permettant de mieux mesurer les patrimoines pour mieux contrôler la fraude fiscale, est symptomatique des arbitrages politiques de la décennie écoulée.

B. Au sommet, la progressivité se retourne : les plus riches peuvent piloter leurs revenus et donc leur impôt

Le deuxième constat est celui de la **dégressivité de l'imposition tout en haut de la pyramide des revenus et des patrimoines**. Le système fiscal reste progressif pour l'immense majorité des contribuables, mais il décroche au sommet, précisément là où les capacités contributives sont les plus fortes.

Les auditions sont venues conforter les travaux déjà existants sur l'importance des revenus non distribués (conservés dans des sociétés, souvent des holdings n'ayant d'autre raison d'être que l'évitement de l'impôt). Il est démontré que le taux effectif d'imposition augmente jusqu'au top 0,1 %, où il atteint environ 44,5 %, puis diminue fortement pour les foyers les plus élevés, jusqu'à environ 25 % pour les 75 foyers au revenu économique le plus important. Une position qui fut partagée, certes plus prudemment, par la Direction générale du Trésor qui confirme qu'au des 0,1 % les plus aisés, la progressivité s'érode.

Ces revenus ne disparaissent pas économiquement : ils augmentent le patrimoine, renforcent le pouvoir économique du contribuable et peuvent être utilisés pour organiser la transmission. Mais ils échappent à l'impôt personnel tant qu'ils ne sont pas distribués. Au sommet de la distribution, les revenus non distribués deviennent ainsi le cœur du revenu économique réel.

C'est ici que se situe l'injustice principale. Les classes moyennes ne pilotent pas leur impôt. Elles n'ont pas accès à cette ingénierie. Leur revenu est visible et immédiatement taxé. **Les plus hauts patrimoines, eux, peuvent choisir entre rémunération, dividendes, plus-values, capitalisation, assurance vie, société interposée ou holding familiale. Ils peuvent différer, lisser, transformer et souvent in fine effacer l'imposition.**

Cette capacité de pilotage conduit à une situation profondément contraire à l'esprit de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : chacun doit contribuer à raison de ses facultés. Or lorsque les plus riches peuvent contribuer proportionnellement moins que des contribuables de classe moyenne supérieure, ce principe cesse d'être pleinement respecté.

Il ne s'agit pas d'affirmer que les plus riches ne paient aucun impôt. Il s'agit de constater qu'ils peuvent, mieux que les autres, organiser la forme et le moment de leur contribution et bien souvent de leur non-contribution. C'est cette asymétrie qui mine le consentement à l'impôt.

C. Un système d'évitement légal et abusif

Le troisième constat concerne **les mécanismes de transmission patrimoniale qui permettent aux plus grandes fortunes de réduire fortement leur imposition effective.**

La question de l'héritage prend aujourd'hui une importance politique particulière à l'aune de la « grande transmission » qui s'ouvre. Sous l'effet du vieillissement des générations du baby-boom, la France va connaître dans les prochaines années un transfert patrimonial massif : certaines estimations évoquent plus de 9 000 milliards d'euros transmis entre 2025 et 2040. Ce basculement intervient dans une société où le patrimoine est déjà très concentré : l'INSEE rappelle que les 10 % des ménages les mieux dotés détiennent près de la moitié du patrimoine brut total. Le Conseil d'analyse économique souligne en outre que l'héritage, parce qu'il est lui-même extrêmement concentré, nourrit une dynamique d'inégalités patrimoniales plus forte que celle issue des seuls revenus du travail. Dès lors, la fiscalité des transmissions ne peut plus être traitée comme un sujet secondaire ou purement familial : **elle devient l'un des lieux centraux où se joue l'égalité réelle des chances**, la mobilité sociale et la capacité de la République à empêcher que la naissance pèse davantage que le travail dans la construction des trajectoires individuelles.

Les plus hauts patrimoines disposent d'un accès privilégié à l'information et au conseil, permettant de mobiliser un large panel d'outil et dispositifs dérogatoires prévus par notre droit fiscal. Si le droit au conseil doit être protégé, il est nécessaire de rendre davantage solidaire de leurs clients les conseils lors des redressements relatifs aux abus de droits et montage frauduleux. L'égalité devant l'impôt ne peut pas dépendre du niveau d'accès à l'ingénierie fiscale.

Le principal levier d'optimisation mise en exergue par le cycle d'audition est celui de l'interposition entre des revenus économiques et une personne physique d'une personne morale, appelée « **holding patrimoniale** ». Ces structures peuvent avoir une utilité organisationnelle lorsqu'elles regroupent en une même entité plusieurs filiales, portent des investissements ou financent une croissance externe. Elles sont malheureusement trop souvent des montages abusifs, des « cash boxes », où s'accumulent des revenus qui ne sont pas distribués à la personne physique et donc pas imposés comme tels.

De nombreux levier existent quant au **patrimoine immobilier**. Celui-ci peut être encapsulé dans des **sociétés commerciales** pour bénéficier d'une fiscalité avantageuse. Le **régime de la location meublée** permet aussi d'être traité sur le plan fiscal comme une activité commerciale, ce qui permet que les

charges notamment d'amortissement du bien viennent en déduction des recettes locatives et peuvent conduire à des résultats fiscaux nuls ou limités.

La fiscalité des successions est un exemple poignant de l'inégalité de nos concitoyens face à l'impôt. **Les taux faciaux français sont certes élevés par rapport aux autres pays de l'OCDE, mais de nombreux dispositifs permettent de réduire fortement l'assiette et les taux.** Si bien qu'en moyenne on observe un taux effectif faible de l'ordre de 10% pour les plus très hauts patrimoines. Pour les transmissions ordinaires, l'impôt est mal compris et souvent vécu comme une menace sur la maison familiale ou l'épargne d'une vie. Pour les très grandes transmissions, en revanche, les contribuables les mieux conseillés disposent d'outils puissants : donations anticipées, démembrements, assurance vie, pacte Dutreil, holdings familiales et purge des plus-values latentes.

- **Le pacte Dutreil** illustre cette dérive. Son objectif initial est légitime : permettre la transmission d'entreprises familiales à la génération suivante sans forcer leur vente, préserver l'emploi et maintenir un outil productif. Mais un dispositif utile peut devenir excessif. Son coût, longtemps sous-estimé, est désormais évalué entre 4 et 5 milliards d'euros. Il est devenu l'un des grands sujets d'injustice fiscale dans les transmissions patrimoniales. En effet, le recours à ce dispositif est souvent abusif puisqu'utilisé pour transmettre une entreprise n'ayant d'autre objet que la gestion d'un patrimoine financier et immobilier. Les ajustements à la marge opérés lors du dernier PLF ne sont qu'une goutte d'eau dans l'océan de détournement de cet outil. Il a en outre été montré que les taux de survie, de croissance, d'emplois des entreprises ayant fait l'objet d'un pacte Dutreil n'est pas supérieur aux autres entreprises. Il n'existe par ailleurs à ce stade aucune étude prouvant l'intérêt économique pour le pays du pacte Dutreil, au-delà des éléments de langage et spéculation des représentants d'intérêt.
- **La question des plus-values latentes** est tout aussi centrale. Lorsque des actifs prennent de la valeur pendant des années sans être cédés, la plus-value n'est pas imposée. La fiscalisation de celle-ci est infiniment reportée... jusqu'à ce que la transmission aux héritiers vienne intégralement l'effacer. Ce mécanisme n'existe pas partout. À peu près la moitié des pays de l'OCDE n'effacent pas les plus-values latentes au moment de la donation ou de l'héritage. La plupart de ces pays qui n'effacent pas la plus-value latente reportent la latence fiscale sur l'héritier et ce n'est qu'au moment où il vendra qu'il sera taxé, par rapport à la plus-value depuis que le patrimoine est entré dans sa famille. Il ne s'agit pas de taxer tout de suite les héritiers : c'est au contraire favorable au capitalisme familial puisque cela désincite les héritiers à vendre.
- Ces mécanismes se combine habilement avec le **dispositif dit de l'apport-cession** permettant à la fois au dirigeant d'une entreprise de prendre ses gains sur la vente de son entreprise, de recycler les profits avec une franchise d'imposition sur 70% de la valeur de l'entreprise vendue puis de transmettre l'intégralité, encore une fois dans des conditions fiscales défiant toute concurrence à la génération suivante.

II. Les solutions à apporter : reconstruire une fiscalité juste, lisible et populaire

A. Reprendre le contrôle de l'assiette : mieux connaître, mieux déclarer, mieux encadrer

La première réponse doit être une réponse de transparence fiscale. **Nous proposons la création d'une déclaration patrimoniale exhaustive ciblée sur les très hauts patrimoines.** Elle ne concernerait pas l'ensemble des Français. Elle viserait uniquement les contribuables dont le niveau de patrimoine justifie une information consolidée de l'administration. La recommandation n°3 visant à créer une déclaration étendue à l'ensemble du patrimoine financier uniquement pour les assujettis à l'IFI ne nous paraît pas suffisante, car elle laisse de côté une partie des hauts patrimoines logés dans les SCI ou holding.

Il s'agit de permettre à l'État de connaître les plus grandes capacités contributives du pays. La République ne peut pas demander des efforts aux classes moyennes tout en restant aveugle sur une partie de la richesse des plus fortunés.

Cette meilleure connaissance doit être complétée par **une exploitation renforcée des déclarations de succession, des données notariales, du fichier Ficovie, des liasses fiscales et des registres de bénéficiaires effectifs.** Elle doit aussi permettre de mieux identifier les actifs détenus via holdings et de distinguer les holdings productives des holdings patrimoniales. En ce sens, toutes les recommandations du rapport d'enquête visant à harmoniser et numériser les données pour les rendre plus transparentes vont dans le bon sens.

Les technologies et meilleure pratique d'analyse de données doivent être mise au service d'une meilleure intelligence fiscale, notamment en intégrant les différentes sources de données (Ficovie, actes notariés des successions dont la digitalisation doit être achevée au plus vite, informations comptables des entreprises, etc.)

La taxe holding débattue au PLF 2026 aurait dû être conçue dans cet esprit. Elle ne doit pas être mitée dès le départ. Elle doit viser les actifs patrimoniaux logés dans les structures sociétaires, qu'ils soient juridiquement présentés comme professionnels ou non, dès lors qu'ils ne sont pas nécessaires à l'activité économique réelle. Trésorerie excédentaire durable, portefeuilles financiers passifs, biens immobiliers de jouissance, prêts aux associés, actifs de luxe ou placements patrimoniaux doivent entrer dans l'assiette. À l'inverse, les besoins normaux de trésorerie, les investissements documentés, la croissance externe et les actifs indispensables à l'exploitation doivent être protégés.

Les avocats, notaires, banques privées ou family offices jouent un rôle légitime de sécurisation juridique. Mais lorsque des intermédiaires participent sciemment à des montages frauduleux ou abusifs, ils doivent pouvoir être sanctionnés. Le secret professionnel protège les droits et il ne doit pas devenir le paravent de l'évitement fiscal organisé. **Nous proposons donc, dans le prolongement de l'amendement porté par Madame la Députée Christine Pirès Beaune, de renforcer la responsabilité des conseils fiscaux.** Il ne s'agit pas de viser le conseil de bonne foi, mais de sanctionner les professionnels qui mettent leur expertise au service de la fraude.

B. Garantir une contribution minimale des très hauts patrimoines et rééquilibrer la fiscalité du capital

La deuxième réponse doit porter sur le cœur du problème : les revenus financiers et patrimoniaux sont aujourd'hui trop souvent moins imposés que les revenus du travail, surtout lorsqu'ils sont pilotables, capitalisés ou logés dans des structures interposées.

Il faut donc rééquilibrer la fiscalité des revenus du capital. Les dividendes, plus-values, revenus financiers et revenus capitalisés des très hauts patrimoines doivent contribuer davantage. Cela ne signifie pas taxer l'épargne populaire ou fragiliser l'investissement productif. Mais cela signifie corriger une anomalie : le travail est imposé de manière certaine, tandis que la très grande richesse peut différer ou organiser son imposition. Ne serait-ce pas là, au regard de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, l'indication d'une rupture évidente devant les charges publiques ?

Dans cette logique, **la proposition dite « taxe Zucman » doit être défendue dans son principe**. Sa légitimité économique repose sur trois faits établis par les travaux de la commission : la dégressivité de l'imposition au sommet, la capacité des plus aisés à piloter leurs revenus, et l'exigence de justice fiscale. Lorsqu'un contribuable dispose d'un patrimoine exceptionnel, il n'est pas acceptable qu'il puisse contribuer proportionnellement moins qu'un ménage de classe moyenne.

La question juridique ne doit toutefois pas être ignorée. Le taux de 2 % soulève un questionnement constitutionnel, au regard de la jurisprudence actuelle du Conseil constitutionnel. Il faut toutefois rappeler que la contribution proposée est différentielle : elle ne s'ajoute pas mécaniquement comme un taux marginal de type ISF, mais vient seulement garantir qu'un très haut patrimoine acquitte un niveau minimal d'imposition en tenant compte des impôts déjà payés. En outre, pour les patrimoines visés, dont la valeur croît en moyenne à un rythme très supérieur, autour de 6 % par an selon les travaux de Gabriel Zucman, au taux minimal envisagé de 2 %, l'argument du caractère confiscatoire doit être fortement relativisé : il ne s'agit pas de prélever le capital mais de capter une fraction raisonnable de son accroissement annuel.

Il n'est, quoiqu'il en soit, pas acceptable à ce stade du débat de faire prévaloir l'argument d'autorité d'une jurisprudence constitutionnelle. En effet, jusqu'en 2012, le Conseil constitutionnel semblait considérer que, d'une part les revenus (flux) pouvaient être taxés par des impôts spécifiques et d'autre part le patrimoine (stock) qui pouvait également être taxé par d'autres impôts. Le 9 août 2012, le Conseil constitutionnel a extrapolé à la surprise générale le fait que le législateur ait depuis 1988 et l'impôt sur la fortune décidé de plafonner le niveau de cet impôt en tenant compte des revenus, comme une contrainte constitutionnelle. Cet état de fait, qui était un choix politique assumé par plusieurs gouvernements s'est ainsi transformé en norme juridique par l'intermédiaire d'une interprétation audacieuse.

Les biens professionnels ne doivent pas être exclus par principe, car une telle exclusion viderait largement le dispositif de sa portée pour les plus grandes fortunes. En revanche, leur valorisation et les modalités de paiement peuvent être adaptées : franchises, report, fractionnement, garanties spécifiques pour les actifs illiquides, afin de ne pas provoquer de difficultés artificielles de trésorerie pour les entreprises réellement productives.

Personne ne doit pouvoir organiser durablement une contribution inférieure à sa capacité réelle. **C'est le sens d'un impôt minimum sur les très hauts patrimoines.**

C. Refonder la fiscalité des transmissions : une transmission centrée sur l'héritier qui exonérerait presque tous les Français mais ferait contribuer réellement les grandes successions

Lors des auditions de la commission d'enquête, la question a été soulevée à de multiples reprises d'une fiscalité centrée, non pas sur le donateur mais sur celui qui reçoit : l'héritier. A l'instar de l'Irlande, **la prise en compte du flux successoral tout au long de la vie pour le calcul d'un juste niveau d'imposition est une approche plus équitable et plus efficace.**

Elle permettrait d'alléger massivement l'impôt pour les transmissions ordinaires (notamment celles opérées au sein des familles recomposées) et de renforcer l'imposition effective des très grandes transmissions.

Une telle réforme pourrait permettre d'augmenter le seuil d'abattement reçu tout au long de la vie du bénéficiaire (300.000€ par exemple) et prévoir une imposition plus progressive au-delà de ces seuils et selon l'origine de l'héritage perçu. Une telle mesure permettrait d'exclure plus des deux tiers des Français de l'impôt sur les successions. Elle répondrait à une inquiétude très concrète : celle de familles qui ont le sentiment que l'État pourrait venir taxer le fruit d'une vie de travail, une résidence principale, une petite épargne, un bien familial.

Mais cette baisse pour l'immense majorité doit s'accompagner **d'un élargissement de l'assiette et d'un renforcement des taux sur les grandes successions.** C'est le cœur de la réforme proposée : moins d'impôt pour les transmissions ordinaires, plus de justice pour les très grandes transmissions.

Cela suppose aussi de remettre à plat les principaux mécanismes d'évitement. Le pacte Dutreil doit être conservé lorsqu'il protège réellement l'entreprise, mais il doit être recentré. Son exonération pourrait être ramenée de 75 % à 50 % au-delà d'un certain montant, afin de préserver un avantage important tout en limitant son coût. Les actifs non nécessaires à l'activité opérationnelle doivent être exclus. Les obligations de conservation doivent être renforcées et le coût annuel du dispositif doit être publié précisément, avec la concentration des bénéficiaires et la nature des actifs transmis.

La réforme doit aussi traiter les plus-values latentes. Il faut mettre fin à l'effacement automatique de ces plus-values au moment des grandes transmissions. Deux voies semblent possibles : soit une taxation au moment de la transmission, avec paiement différé ou fractionné pour les actifs illiquides, soit une reprise par l'héritier de la valeur fiscale historique, afin que la plus-value ne disparaisse pas mais soit imposée lors de la cession future.

Cette réforme serait profondément juste : elle protégerait les familles ordinaires, mais mettrait fin aux transmissions de très grandes fortunes à assiette réduite.

Conclusion

Cette commission d'enquête lève le voile sur une vérité dérangeante : la fiscalité française, conçue pour être progressive et équitable, se retourne contre son propre principe au sommet de la pyramide des richesses. Les chiffres révélés par Éric Lombard, les analyses de l'IPP, les travaux de la commission d'enquête et les données de l'OFCE ou de l'INSEE dessinent le portrait d'un système où l'impôt voit tout des salaires, mais où il ferme les yeux sur une partie croissante de la richesse des plus aisés. L'injustice n'est pas seulement économique, elle est démocratique. Elle sape le consentement à l'impôt et alimente le sentiment d'une fiscalité à deux vitesses : l'une, rigoureuse et transparente, pour les revenus du travail ; l'autre, opaque et pilotable, pour les patrimoines les mieux organisés.

Face à ce constat, nous proposons des pistes **concrètes et ambitieuses** pour rétablir la justice fiscale, sans étouffer l'économie ni pénaliser les classes moyennes.

1. Reprendre le contrôle de l'assiette fiscale

- **Créer une déclaration patrimoniale exhaustive** pour les très hauts patrimoines, afin que l'État connaisse enfin la réalité de leur richesse.
- **Exploiter systématiquement les données disponibles** (successions, Ficovie, registres des bénéficiaires effectifs) et **harmoniser leur traitement**.
- **Encadrer les holdings**: distinguer les structures productives des « cash boxes » en s'assurant que l'objet social des entreprises est véritablement plus large que les simples intérêts fiscaux ou patrimoniaux des actionnaires
- **Rendre davantage solidaire les conseils fiscaux de leurs clients** : sanctionner les intermédiaires qui facilitent l'évitement fiscal.

2. Garantir une contribution minimale des très hauts patrimoines

- **Rééquilibrer la fiscalité du capital** : les revenus financiers, dividendes et plus-values des plus aisés doivent contribuer davantage, au nom du principe républicain d'égalité devant l'impôt. Le rétablissement de l'ISF, dont l'effet positif sur l'économie a été nul et l'effet négatif sur les finances publiques certain (plus de 5Md€ de manque à gagner chaque année) reste un outil de justice fiscale pertinent.
- **Instaurer un impôt minimum sur les très hauts patrimoines**, inspiré des travaux de Gabriel Zucman. **2 % sur les patrimoines exceptionnels n'est pas confiscatoire** quand ceux-ci croissent en moyenne de 6 % par an. Les biens professionnels pourraient bénéficier de modalités adaptées (report, fractionnement), mais **personne ne doit pouvoir organiser durablement une contribution inférieure à sa capacité réelle**

3. Refonder la fiscalité des transmissions

- **Passer d'une fiscalité centrée sur le donateur à une fiscalité centrée sur l'héritier**, comme en Irlande. Cela permettrait :
 - **D'exonérer presque tous les Français** (abattement de 300 000 € par bénéficiaire par exemple), répondant ainsi à l'inquiétude des familles modestes.
 - **De taxer réellement les grandes successions**, en mettant fin aux abus (pacte Dutreil recentré, fin de l'effacement des plus-values latentes)

La fiscalité n'est pas un simple outil technique, c'est un choix de société. Si rien ne change, la France continuera de basculer **vers un modèle où la naissance pèse plus que le travail, où la détention du capital prime sur l'effort, où les inégalités se reproduisent de génération en génération**. Le risque est clair : celui d'une République qui organise, sans le vouloir, le retour à une société d'héritiers et de rentiers.

Les propositions de ce rapport visent à rétablir l'égalité devant l'impôt et à redonner du sens au pacte républicain. Elles s'appuient sur un principe simple : chacun doit contribuer à raison de ses facultés réelles, pas de sa capacité à les optimiser.

CONTRIBUTION DU GROUPE ÉCOLOGISTE ET SOCIAL, PAR MME EVA SAS, DÉPUTÉE DE PARIS

En finir avec l'optimisation fiscale des plus aisés : un objectif atteignable

Les très grandes fortunes disposent aujourd'hui d'un véritable arsenal de dispositifs leur permettant d'échapper largement à l'impôt, à commencer par les holdings patrimoniales, les prêts lombards ou encore le recours à de nombreuses niches fiscales. Ces stratégies d'optimisation fiscale traduisent une réalité désormais bien connue et largement partagée : les contribuables les plus fortunés peuvent organiser leur patrimoine et leurs revenus de manière à réduire drastiquement leur contribution fiscale, là où l'immense majorité des Français n'a ni les moyens ni l'accès à de telles stratégies.

À cela s'ajoute un régime de transmission particulièrement favorable. Entre le pacte Dutreil, le démembrement de propriété, le régime d'apport-cession ou encore la non-imposition des plus-values latentes, il est possible de transmettre des patrimoines considérables en acquittant des droits de mutation parfois dérisoires. Pris ensemble, ces dispositifs ne constituent plus de simples exceptions au droit commun. Ils forment un véritable système d'évitement fiscal qui permet aux plus grandes fortunes de préserver et d'accroître leur patrimoine de génération en génération, au détriment de la justice fiscale et de l'égalité devant l'impôt.

Les conséquences de ce système se lisent dans les chiffres. Les 10 % des ménages les plus riches détiennent près de 60 % de la richesse nationale, tandis que le 1 % le plus fortuné en concentre plus d'un quart ; et cette concentration est largement entretenue par les transmissions patrimoniales. En effet, depuis les années 1990, la part du patrimoine hérité n'a cessé de progresser et représente désormais jusqu'à 60 % du patrimoine moyen des ménages.

La France est ainsi redevenue une société d'héritiers, dans laquelle l'accumulation du patrimoine transmis prime.

Face à cette évolution, le groupe Écologiste et Social refuse de céder au fatalisme. Les difficultés techniques invoquées dans le présent rapport ne sauraient justifier le maintien d'un système qui permet aux détenteurs des patrimoines les plus élevés de contribuer proportionnellement moins que le reste de la population. Nous ne partageons pas certaines positions défendues dans ce rapport qui pourraient conduire à conclure que, compte tenu de la mobilité du capital et des obstacles constitutionnels, seuls des ajustements seraient envisageables pour mieux faire contribuer les très grandes fortunes. Au contraire, il est possible d'agir. Des réformes ambitieuses peuvent être engagées pour lutter efficacement contre les stratégies d'évitement fiscal des plus grandes fortunes et rétablir une véritable justice fiscale. Les propositions formulées dans la présente contribution n'en constituent qu'une illustration parmi d'autres et démontrent que des réformes sont non seulement souhaitables mais aussi urgentes et parfaitement réalisables.

L'opacité des grandes fortunes, un obstacle à la justice fiscale

Les travaux de cette commission d'enquête, mais aussi ceux conduits au cours de mon mandat, notamment dans le cadre des auditions réalisées pour la proposition de loi du groupe Écologiste et Social instaurant un impôt plancher de 2 % sur le patrimoine des ultra-riches, ont révélé une réalité préoccupante. Notre système fiscal ne connaît pas précisément le patrimoine des contribuables les plus fortunés et cette difficulté dépasse largement la seule question statistique. Elle affaiblit la capacité du Parlement à évaluer les politiques fiscales, à

en mesurer les effets et à légiférer en pleine connaissance de cause. Il s'agit dès lors d'un véritable enjeu démocratique.

Cette situation s'explique par les limites des données dont dispose aujourd'hui l'administration fiscale. En effet, la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) ne dispose pas de données actualisées et exhaustives sur le patrimoine des ultra-riches, ni plus généralement sur leur situation économique d'ensemble. Elle travaille principalement à partir des déclarations fiscales, qui ne renseignent que les éléments entrant dans l'assiette des différents impôts existants. Les travaux disponibles sur le sujet reposent donc sur le croisement de différentes sources administratives et commerciales.

C'est notamment la démarche retenue par l'Institut des politiques publiques (IPP) dans son étude : « Quels impôts les milliardaires paient-ils ? ». Les chercheurs y ont rapproché les déclarations d'impôt sur le revenu des particuliers, les déclarations d'ISF-IFI, les liasses fiscales des entreprises, ainsi que des données relatives à l'actionnariat (base Orbis et RNCS), afin de relier les personnes physiques aux sociétés qu'elles contrôlent. Cet appariement leur permet ainsi d'intégrer les bénéfices non distribués de ces sociétés dans la mesure des revenus économiques des ménages les plus aisés.

Cette méthodologie met toutefois en lumière les limites des données actuellement disponibles. Elle repose sur un travail de reconstitution complexe et nécessairement partiel, qui ne permet d'obtenir qu'une vision indirecte et fragmentaire des patrimoines des contribuables les plus fortunés.

Il ressort de ce constat un consensus largement partagé par les institutions publiques comme par les économistes spécialistes des finances publiques. Tous convergent pour considérer que la France ne dispose pas des outils adéquats pour appréhender avec précision les très grandes fortunes, leur composition, leur rendement et leur évolution dans le temps.

La conclusion qui s'impose est simple : sans obligation déclarative, il n'y a pas de données et, sans données, il ne peut y avoir de connaissance exhaustive des patrimoines. Car un impôt n'est pas seulement un instrument de prélèvement, c'est aussi un instrument de connaissance, et tant qu'une partie des hauts patrimoines, notamment professionnels et financiers, échappe à toute obligation déclarative, l'administration fiscale, mais aussi le Parlement, resteront privés d'une vision complète des grandes fortunes. La transparence sur les patrimoines constitue ainsi une condition indispensable à l'élaboration, à l'évaluation et au contrôle des politiques fiscales.

Ce constat des difficultés actuelles en matière de données ne doit toutefois pas conduire à conclure à l'impossibilité d'agir. Au contraire, il souligne la nécessité de faire évoluer notre droit fiscal afin de mieux connaître les patrimoines et de mettre fin aux mécanismes qui permettent aujourd'hui aux plus grandes fortunes d'échapper largement à l'impôt.

Des mécanismes d'optimisation fiscale qui conduisent à la dégressivité de notre système fiscal au sommet de la pyramide

Malgré l'insuffisance des données, des études, comme celle de l'IPP, ont pu mettre au jour une forte dégressivité de notre modèle fiscal au sommet de l'échelle des patrimoines. Ainsi, les 0,1 % les plus riches voient leur taux effectif d'imposition passer de 44,5 % à l'entrée de ce groupe à seulement 25 % pour les 0,0002 % les plus fortunés. Plus encore, l'IPP a montré que les milliardaires acquittaient un taux effectif d'imposition d'environ 2 % d'impôts sur

leurs revenus réels et qu'ils ne paient même aucun impôt sur les revenus qu'ils stockent au sein de leurs holdings patrimoniales.

Ces holdings, véritables « cash boxes » permettant une épargne largement défiscalisée, constituent aujourd'hui l'un des principaux mécanismes de suroptimisation fiscale. Elles permettent aux contribuables les plus fortunés exerçant une activité de chef d'entreprise de loger les bénéfices de leurs sociétés dans une holding où ils ne supportent qu'une imposition résiduelle, notamment grâce au régime mère-fille. Les revenus ainsi capitalisés peuvent ensuite être réinvestis dans des actifs financiers sans être soumis à l'impôt sur le revenu tant qu'ils ne sont pas distribués. Les plus aisés ne contribuent ainsi pas à hauteur de leur capacité contributive.

Or, ce mécanisme est devenu la norme parmi les très grandes fortunes. Lors de son audition par la commission d'enquête, l'IPP a rappelé que la probabilité de détenir directement des parts dans une société holding augmente très fortement à mesure qu'on s'élève dans la distribution des revenus économiques. Elle atteint environ 85 % pour les 0,01 % des contribuables les plus aisés et près de 90 % pour les 0,001 % les plus riches.

Les holdings ne constituent toutefois pas le seul levier d'optimisation fiscale mobilisé par les très hauts patrimoines. De nombreuses stratégies légales peuvent être mises en œuvre à cette fin. Parmi elles figure notamment le crédit lombard, qui repose sur le nantissement d'un portefeuille de titres financiers. Ce dispositif permet aux contribuables ayant thésaurisé leurs revenus, notamment au sein d'une holding patrimoniale ou d'un contrat d'assurance-vie, d'obtenir des liquidités sans céder leurs actifs ni se distribuer de revenus. Ils peuvent ainsi financer leurs dépenses par l'emprunt tout en différant l'imposition qui aurait résulté de la perception de dividendes ou de la réalisation de plus-values. Ces pratiques demeurent toutefois bien souvent mal documentées. C'est pourquoi le rapport d'information des sénateurs Claude Raynal et Jean-François Husson intitulé « Boîte noire des hauts patrimoines : pourquoi la France ne sait plus qui sont ses riches ? », publié le 17 juin 2026, recommande de saisir l'Inspection générale des finances afin d'évaluer la diffusion du recours au crédit lombard et ses différents usages.

Ces types de montages, qui existent depuis longtemps, s'inscrivent toutefois dans un cadre fiscal qui, depuis 2017, a considérablement allégé la fiscalité du capital par rapport à celle du travail. La transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI), l'instauration du prélèvement forfaitaire unique (« flat tax »), ainsi que la baisse de l'impôt sur les sociétés et des impôts de production constituent autant de choix dogmatiques qui ont accentué les inégalités fiscales dans notre pays.

Contrer ces schémas d'optimisation fiscale est possible, et urgent

Face à ce constat, une réforme ambitieuse de la fiscalité des patrimoines est devenue indispensable. Elle doit permettre une redistribution plus juste et immédiate des richesses afin d'améliorer concrètement la qualité de vie de nos concitoyens, en finançant des services publics de qualité et la protection de notre environnement. La justice fiscale doit ainsi devenir une priorité de l'action publique en mettant fin aux mécanismes qui permettent aux plus grandes fortunes de réduire considérablement, voire de neutraliser, leur imposition.

Cette réforme repose sur deux piliers complémentaires. Le premier consiste en la mise en place d'une imposition sur le patrimoine, soit au travers d'une taxation des holdings, soit sous la forme d'une contribution différentielle sur les très grandes fortunes, qui répond à un double objectif. D'une part, elle garantit qu'aucun contribuable disposant d'un patrimoine

exceptionnel ne puisse durablement échapper à sa juste contribution. D'autre part, elle rétablit une obligation déclarative indispensable pour mieux connaître la composition des patrimoines et permettre à l'administration fiscale comme au Parlement de disposer des informations nécessaires pour améliorer notre système fiscal en le rendant plus équitable. Il est à noter que l'argument constitutionnel régulièrement soulevé pour faire obstacle à une telle taxation du patrimoine ne saurait être tranché sans nuance, comme le fait ce rapport. C'est ce que soulignaient 33 professeurs de droit public dans leur tribune du 23 septembre 2025 dans *Le Monde* intitulée « L'idée que la taxe Zucman sera censurée par le Conseil constitutionnel n'a rien d'évident ».

Le second pilier consiste à réformer la fiscalité des successions. Il est nécessaire de mieux taxer les grandes transmissions patrimoniales en s'attaquant prioritairement aux dispositifs dérogatoires les plus coûteux, notamment le pacte Dutreil, afin de limiter la concentration des richesses et la reproduction des inégalités patrimoniales. Nous rejoignons en cela les recommandations de ce rapport.

Faire contribuer les très grandes fortunes à hauteur de leurs capacités, c'est permettre à notre pays de retrouver les moyens d'investir dans son avenir et d'éviter les coûts considérables de l'inaction sociale et climatique. Les richesses existent déjà, elles sont simplement de plus en plus concentrées. Ainsi, la véritable question n'est donc pas de savoir si notre pays peut financer la transition écologique et protéger nos concitoyens mais de savoir pourquoi une partie de ces richesses continue d'échapper à l'effort collectif

CONTRIBUTION DE M. ÉRIC COQUEREL, DÉPUTÉ DE SEINE-SAINT-DENIS, VICE-PRÉSIDENT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Pour faire des choix politiques, il est nécessaire d'être informé. Quand les données existent, la représentation nationale peut y avoir accès. Mais encore faut-il qu'elles existent. Depuis mon élection à la présidence de la commission des finances, j'ai utilisé à de nombreuses reprises le droit donné au président de demander tous les renseignements et documents d'ordre financier ou de procéder à toutes investigations sur pièces et sur place. À ce titre, j'ai par exemple pu consulter des déclarations fiscales de particuliers très fortunés ou des montants d'aides publiques versées à de grandes entreprises. Ces contrôles ont alors été l'occasion d'obtenir des informations qui ne peuvent être rendues publiques en raison du secret fiscal et du secret des affaires. Ils m'ont toutefois permis d'évaluer certaines questions relatives aux finances publiques, et notamment le caractère régressif de l'impôt sur les ultrariches, documenté encore récemment en 2023 dans la note l'Institut des politiques publiques « Quels impôts les milliardaires payent-ils ? ».

C'est donc avec un grand intérêt que j'ai pris connaissance le 11 janvier 2026 des propos tenus par l'ancien ministre de l'économie Éric Lombard dans *Libération*. **Il indiquait que l'administration fiscale avait pu quantifier le nombre de foyers très fortunés qui ne payent pas d'impôt sur le revenu.** En plein cœur de l'examen du projet de loi de finances pour 2026, cette donnée était de première importance. J'ai alors tenté d'en prendre connaissance en écrivant à la ministre chargée des comptes publics. Face à son absence de réponse, puis à son démenti lors d'une séance de questions au Gouvernement, j'ai effectué un contrôle au ministère le 15 janvier 2026.

Reçu par la directrice générale des finances publiques, cette situation m'a été confirmée. **Il est bien connu, à Bercy, que des ménages très riches ne payent pas d'impôt sur le revenu. Toutefois, aucun document n'évaluait l'ampleur du phénomène.** Le président de la commission des finances au Sénat, Claude Raynal, et son rapporteur général, Jean-François Husson, ont été mieux servis par les services des ministres. Après m'avoir emboité le pas en se rendant à Bercy le 20 janvier 2026, ils ont enfin pu obtenir les données que nous demandions. Je n'ai eu connaissance de leur existence qu'à la suite des révélations de la presse sur le contenu d'une note leur ayant été transmise par le ministère. **Environ 13 000 contribuables** soumis à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), et donc possédant plus de 1,3 million d'euros de patrimoine immobilier, ne s'acquittent d'aucun impôt sur le revenu. **Cette information ne permettait évidemment pas à elle seule d'évaluer l'ampleur de la sous-imposition des ultrariches.** Elle constituait néanmoins une première piste qui a permis de lancer cette commission d'enquête.

L'un des éléments des plus surprenants qui en ressort est **l'absence de véritables connaissances sur les revenus et le patrimoine des plus riches.** Elles s'avèrent pourtant essentielles afin de piloter notre système fiscal. Il a effectivement fallu attendre la prise de parole d'un ancien ministre puis un contrôle par les deux commissions des finances pour que ces données soient produites.

Dès lors, l'échec de la politique de l'offre menée depuis 2017 et des baisses d'impôts au profit des plus riches prend une autre dimension. Tout un ensemble de décisions ont ainsi été prises sans pouvoir en évaluer au préalable les conséquences. Pire : certaines, comme la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ou la fin des « enquêtes DMTG » pour des raisons budgétaires, ont **conduit à la perte du peu d'informations sur le patrimoine dont l'administration disposait**. Si cette conséquence n'était évidemment pas le but de la manœuvre, il est toutefois possible de noter que **ceux qui s'opposent à une contribution plus importante des plus riches s'accommodent volontiers de l'imprécision des données sur leur fortune**.

La contribution des plus riches au financement des services publics est pourtant un besoin d'intérêt général ainsi qu'une nécessité sociale et écologique. Or pour faire contribuer ces ménages, il est nécessaire de les connaître et de comprendre leur comportement : il nous faut disposer de données. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, cela n'a jamais été autant nécessaire qu'aujourd'hui. Le siècle passé a été marqué par des politiques publiques égalitaires. À rebours de ces choix, des retours en arrière fiscaux permettent aujourd'hui au patrimoine de se reconcentrer à grande vitesse. Ainsi renaît une « noblesse d'argent ». Cette situation est devenue intenable politiquement. Désormais, des voix timides se font entendre afin de revenir sur cette baisse des recettes publiques au profit des plus riches, y compris parmi certains acteurs de cette politique de l'offre. Ils s'alarment du niveau de la dette financière et souhaitent réduire le déficit public. Ils n'ont pas tort : son accroissement récent résulte de ces cadeaux fiscaux. Il est donc illégitime. Mais une autre dette devrait nous alarmer encore davantage. La dette à laquelle il ne sera jamais possible d'y échapper, celle qui ne pourra pas être restructurée ou renégociée : la dette écologique. **Toute politique qui se refusera à faire contribuer les plus riches nous condamnera faute de moyens nécessaires pour engager la bifurcation écologique.**

Ce rapport issu des travaux de la commission d'enquête dresse un constat auquel je souscris : celui d'une **reconcentration des richesses** que j'estime accentuée par la politique fiscale menée depuis 2017. Je partage donc les recommandations du rapporteur visant à améliorer les connaissances de l'administration sur le patrimoine des plus riches. En revanche, ne pas revenir sur le bouleversement fiscal engagé depuis l'élection d'E. Macron me semble être une erreur. Face à l'ampleur du problème, les solutions ne peuvent pas être cosmétiques.

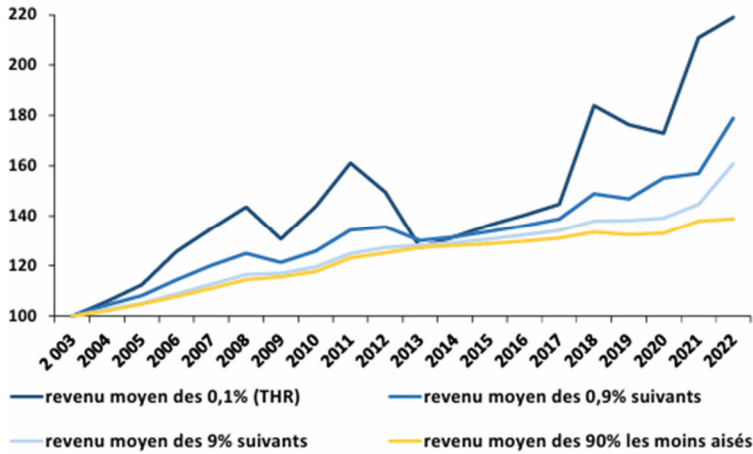
I. Après les politiques égalitaires du XX^e siècle : le grand retour en arrière

A. Le retour des inégalités

Réduire les inégalités et déconcentrer le patrimoine n'est jamais acquis : c'est le résultat de choix politiques. L'alternative inégalitaire est une menace pour la cohésion sociale et la démocratie. Il est justifié de craindre le recul observé aujourd'hui.

Les revenus des ultrariches ont d'abord augmenté beaucoup plus vite que celui du reste de la population, et plus particulièrement à partir de 2017 (cf. graphique 1). Selon les données de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), le revenu annuel moyen des foyers des 0,1 % a augmenté de 119 % entre 2003 et 2022 alors que pour le reste de la population, soit neuf foyers sur dix, l'accroissement des revenus n'a pas dépassé 39 %.

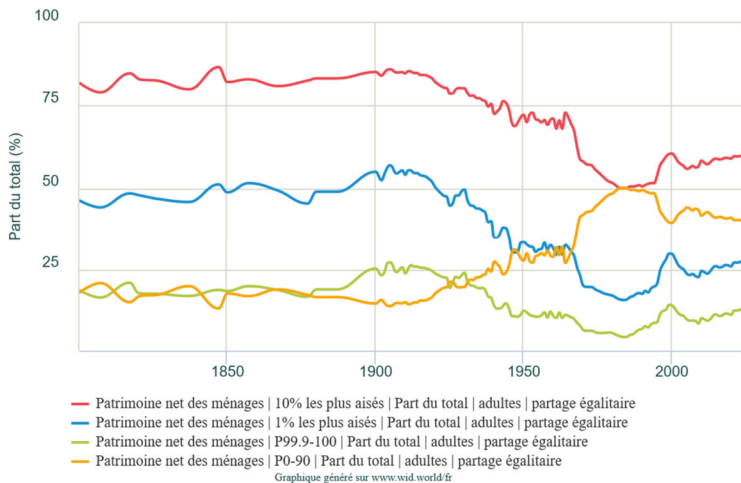
Graphique 1 : Évolution des revenus entre 2003 et 2022, base 100 en 2023



Source : Fichier des déclarations sur les revenus de 2003 à 2022, DGFip

Le patrimoine a connu une tendance similaire. Selon la base de données sur les inégalités mondiales, la part du patrimoine des 0,1 % les plus riches dans le patrimoine national a ainsi pratiquement doublé depuis 1970, passant de 6,8 % à 13,3 % en 2024. Si elle n'atteint pas le pic observé au début des années 2000 (14,4 %), cela ne remet pas en cause cette dynamique de concentration : **seule la part du patrimoine des 10 % les plus riches est en augmentation**. Cette progression de la part des plus hauts patrimoines dans le patrimoine national n'est pas tenable.

Graphique 2 : Inégalités de capital en France entre 1800 et 2024



Source : Base de données sur les inégalités mondiales

L'enrichissement des plus riches n'a effectivement jamais été aussi rapide. Comme l'a rappelé l'association Oxfam, la fortune des milliardaires français a doublé depuis 2017. Cette

augmentation représente un gain de plus de 220 milliards d'euros concentré sur seulement 32 personnes. En conséquence, les 500 fortunes présentes dans le classement du magazine *Challenges* sont ainsi passées de 200 milliards d'euros à 1 000 milliards d'euros de patrimoine. Cette progression est d'autant plus impressionnante lorsqu'elle est exprimée en points de produit intérieur brut (PIB). Comparer un stock de patrimoine à un flux annuel de revenu est certes discutable. Mais cette représentation permet néanmoins de se rendre compte de la rapidité de cet enrichissement. En 1996, la richesse de ces familles représentait 6 % du PIB puis 12 % en 2010. Elle a donc doublé en quatorze ans. En 2024, elle atteignait 42 % du PIB, soit une progression bien plus importante sur une durée pourtant identique.

B. La reconstitution d'une « noblesse d'argent »

La reconstitution d'une noblesse d'argent n'est compatible ni avec l'esprit de la démocratie ni avec les principes républicains. Elle va à l'encontre des principes d'égalité, de solidarité et de cohésion sociale. Elle affecte par conséquent le pacte républicain et le consentement à l'impôt fondés sur ces principes.

D'abord, l'échelle sociale se fige. Un patrimoine très concentré conduit à un affaiblissement de la justice sociale puisque la position sociale de chacun ne dépend plus seulement voire plus du tout de ses mérites ou de son travail mais de sa seule naissance. Le Conseil d'analyse économique a effectivement documenté **un retour de l'héritage dans notre société**¹. Alors que la somme des transmissions patrimoniales atteignait à peine 5 % du PIB en 1950, elle dépassait les 15 % en 2020. Par ailleurs, les héritages représentent aujourd'hui 60 % du patrimoine total, contre 35 % en moyenne au début des années 1970. Cette dynamique est même appelée à s'accroître puisque dans les trente prochaines années, 25 milliardaires français transmettront plus de 460 milliards d'euros. Cette situation conduit l'économiste Nicolas Frémeaux à souligner dans *Les Nouveaux Héritiers* qu'« aujourd'hui, pour devenir riche, il ne suffit pas de travailler beaucoup ; il faut aussi hériter ». Les inégalités se transmettent donc entre générations et l'égalité des droits se retrouve fragilisée.

Parallèlement, une oligarchie se constitue et se défend. La concentration du patrimoine se traduit par une **concentration du pouvoir financier et politique**. Quand certains prennent la main sur les médias ou financent la vie politique, ils peuvent ainsi peser de manière disproportionnée dans le débat et l'action publics. Alors l'écart entre le simple citoyen et le privilégié devient tel qu'il démocratiquement insoutenable.

Enfin, l'État social qui a longtemps permis de limiter en France l'explosion des inégalités **est progressivement démantelé. Depuis 2017**, tous les chiffres montrent que l'avance française, caractérisée par un niveau d'inégalités plus faible qu'ailleurs, se réduit. Qu'il s'agisse du patrimoine et du revenu des 1 % les plus riches, de l'indice de Gini, de l'écart entre les 10 % les plus riches et les 50 % du bas de l'échelle, des données Eurostat ou celles des rapports sur les inégalités, tous ces indicateurs montrent que **la France est le pays qui a connu la plus grande accélération des inégalités**. Les données Eurostat soulignent aussi que notre pays est devenue **champion d'Europe de l'aggravation des conséquences matérielles de ces inégalités**. Depuis 2017, la France est devenue première ou deuxième d'Europe de l'aggravation de la pauvreté, de l'aggravation du nombre de logements-passoires ou insalubres, de l'aggravation du renoncement aux soins pour des raisons financières.

(1) DHERBÉCOURT C., G. FACK, C. LANDAIS, S. STANCHEVA, « Repenser l'héritage », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 69, décembre 2021, p.2.

Le principe de redistribution sur lequel repose la solidarité nationale semble ainsi remis en question. Il devient alors plus difficile de faire accepter un système fiscal lorsqu'il est devenu aussi manifestement dégressif. Il permet certes bien de réduire fortement les inégalités avant et après impôts et prestations sociales entre les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres : le rapport interdécile passe de 21,1 à 6,2 après redistribution. Mais, puisqu'une large partie du revenu des ultrariches n'est pas comptabilisée par l'administration fiscale (cf. *infra*), l'effet est proportionnellement moins important lorsque la comparaison est effectuée entre les 0,1 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres.

C. Aux origines de la reconcentration des richesses entre quelques mains

Cette concentration des richesses n'est ni un hasard, ni une fatalité : elle est voulue et organisée. Plusieurs explications des causes de cet enrichissement des quelques ménages les plus riches ont été évoquées lors des auditions. Elle résulte d'une part de la dynamique spontanée du patrimoine puisque les détenteurs de capitaux obtiennent des rendements nettement supérieurs à ceux des ménages situés plus bas dans la distribution des patrimoines. Ils possèdent effectivement des **actifs financiers**, essentiellement des « **biens professionnels** » (**notion toute française inventée *ex nihilo* au moment de la création de l'impôt de solidarité sur la fortune afin de diminuer le montant dû**), qui ont des taux de rendement supérieurs aux actifs normaux dont dispose la majorité de la population : livret A, LDDS, immobilier ou plan d'épargne retraite. Par ailleurs, plus les revenus d'un ménage proviennent du capital, plus la **propension de ce ménage à épargner est forte**.

D'autre part, la **répartition du partage de la valeur ajoutée** s'est récemment déformée en faveur du capital. Selon une étude de la direction générale du Trésor, depuis 2017 la part du travail dans la valeur ajoutée a diminué de 0,8 point quand celle du capital a augmenté de 1,9 point¹. S'il y a bien une tendance mondiale à l'augmentation de la part du capital dans la valeur ajoutée – la hausse est de 3,5 points entre 1995 et 2013² – cette dynamique est moins marquée en France. Il ne faut pas pour autant s'en réjouir. L'économiste G. Zucman a indiqué en audition que cette singularité s'expliquait par des « *artefacts statistiques dus aux pratiques d'optimisation fiscale des sociétés multinationales* ».

Si l'évolution de cette répartition doit être envisagée sur une très longue période, il n'en reste pas moins que cette analyse met en avant le rôle de la politique fiscale dans la répartition. La totalité des baisses d'impôts sur la production s'est traduite par une redistribution en faveur du capital, sans partage avec le travail. La politique menée depuis 2017 a effectivement été favorable au capital et a accéléré cette concentration grâce à des baisses d'impôts.

(1) GENDRE C., Y. THOMMEN, « Le partage de la richesse produite en France entre le travail et le capital », *Trésor-Éco*, n° 363, mai 2025, p.5.

(2) OCDE, « Chapitre 2. L'évolution de la part du travail au cours des deux dernières décennies : l'influence du progrès technologiques, de la mondialisation et de la dynamique du "winner-takes-most" », *Perspective de l'emploi de l'OCDE 2018*, avril 2019.

II. Une sous-imposition des revenus et des patrimoines des plus riches qui s'est accentuée depuis 2017

A. La politique fiscale menée depuis 2017 favorise les plus riches

Depuis 2017, différentes décisions ont réduit la contribution des plus riches au financement des services publics. Il y a d'abord eu la mesure la plus symbolique : **la fin de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)**. Or la suppression des impôts sur la fortune s'accompagne d'une hausse des inégalités et de potentiels effets importants sur l'accumulation du patrimoine. Il a par exemple été estimé qu'une baisse de 1 point du taux induisait sur 30 ans une hausse du patrimoine de 30 % pour les plus riches au Danemark¹. Il faut également mentionner **la création du prélèvement forfaitaire unique (PFU) qui constitue un véritable bouclier du capital**. 90 % de son bénéfice est concentré sur les 1 % les plus riches, soit 300 000 ménages². Cette réforme représente ainsi un cadeau de 9 milliards d'euros aux plus fortunés³. **La diminution progressive du taux de l'impôt sur les sociétés** de 33 % à 25 % a également permis de renforcer la rentabilité du capital. En diminuant les impôts sur les bénéfices, la valeur des actions des entreprises s'est accrue. Notons que, pour les plus riches, l'impôt sur les sociétés est le principal impôt acquitté. Cette baisse s'est donc accompagnée d'une diminution de leur taux global d'imposition. Dans la mesure où l'Institut des politiques publiques n'a eu accès qu'à des données antérieures à 2017, l'ensemble de ces réformes n'a pas pu être pris en compte par dans ses travaux sur les impôts des milliardaires. Il est fort probable que leur constat d'une fiscalité régressive en dessous des 0,1 % des plus riches se soit accentué.

Avant 2017, ces derniers pouvaient déjà compter sur de nombreux instruments pour diminuer, voire éviter les impôts dont ils auraient dû être redevables. Lors de leur audition, les membres du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) ont d'ailleurs pu en dresser une liste non-exhaustive : redénomination des salaires en dividendes, amortissement du bâti pour des biens qui font l'objet d'une location occasionnelle, placement de plus-values de cessions de titres en reports d'imposition dans le cadre du mécanisme d'apport-cession, pacte Dutreil, crédit lombard, démembrement de propriété, assurance-vie, effacement des plus-values latentes dans le cadre du plan d'épargne retraite (PER) et de l'apport-cession, etc. À ces dispositifs s'ajoute également la rétention des dividendes au sein des holdings. Il s'agit de l'une des raisons principales de l'explosion des patrimoines puisque cette stratégie permet de générer un revenu économique tout en minimisant la fiscalité qui lui est appliqué. Autant de dispositifs qui existaient avant 2017 et qui ont continué à produire leurs effets, en complément des autres réformes fiscales mises en œuvre depuis dix ans, puisque **les gouvernements successifs ne les ont pas remis en cause.**

(1) JAKOBSEN K., H. KLEVEN et G. ZUCMAN, « *Wealth taxation and wealth accumulation: Theory and evidence from Denmark* », *Quarterly Journal of Economics*, 135(1), 329–388.

(2) Conseil des prélèvements obligatoires, « *La progressivité de l'imposition des revenus des personnes physiques* », mai 2024.

(3) DARRICAU H., S. DUCHESNE, B. GARBINTI, L. JOSSERAN et F. REUTZEL, « *Effets budgétaires et redistributifs des mesures socio-fiscales* », *Perspectives budgétaires*, Institut des politiques publiques, juin 2025.

Ces mécanismes sont bien évidemment légaux. Pour autant, les conséquences de leur application révèlent néanmoins des méthodes de suroptimisation qui induisent une rupture d'égalité entre les ultrariches et le reste de la population quant à la contribution des premiers au financement des services publics. En matière de succession par exemple, l'association Oxfam calcule que sur les 460 milliards d'euros qui seront transmis ces trente prochaines années, *« l'Etat risque de perdre 160 milliards si les niches fiscales et exemptions actuelles sont maintenues »*. **De l'aveu même du directeur de la législation fiscale, le caractère licite de telles pratiques d'optimisation agressive est de nature à nourrir des interrogations quant à la politique fiscale française.** On se trouve particulièrement en droit de s'interroger lorsque le recours à ces dispositifs les détourne de leur objectif principal et vise uniquement à réduire un impôt dû. **À titre d'exemple, un représentant du Mouvement des entreprises de France (Medef)** a avoué frontalement en audition que *« dans l'optimisation fiscale, le crédit d'impôt recherche, par exemple, est très important »*. Faut-il rappeler que le CIR est un dispositif censé favoriser la recherche française, notamment les recrutements, mais n'est pas un instrument d'optimisation fiscale ?

Il y a, enfin, tout ce qui n'est pas légal : la place de **la fraude ne doit pas être oubliée.** Les travaux de l'Observatoire européen de la fiscalité évaluent le coût de la fraude fiscale des particuliers au sein de l'Union européenne à 150 milliards de dollars par an¹. Selon les membres de l'administration fiscale auditionnés, les plus fortunés ne seraient pas plus sujets à la fraude que le reste de la population. Malgré un taux de contrôle supérieur, le taux moyen de rectification n'est effectivement pas plus élevés pour les 0,1 % que pour les 40 millions autres foyers fiscaux. Cependant, **les montants en jeu sont bien évidemment beaucoup plus importants.** Par ailleurs, malgré l'efficacité des contrôles, cette catégorie accède à **des montages frauduleux bien plus complexes** que le reste de la population. L'administration fiscale peut donc avoir plus de difficultés à les déceler, en particulier dans un contexte de réductions récurrentes des effectifs. Comme l'a indiqué avec provocation un membre du CPO auditionné, affecter l'ensemble des inspecteurs au contrôle des prix de transfert des grandes multinationales permettrait de générer plusieurs milliards d'euros de recettes supplémentaires. Bien entendu, cette stratégie n'est pas souhaitable. En revanche, ces propos tendent à accréditer l'idée **qu'augmenter les moyens de l'administration fiscale serait de nature à permettre de lutter plus efficacement contre la fraude**, et notamment celle pratiquée par les plus fortunés.

B. Les récents chiffres communiqués par la DGFIP permettent de mieux appréhender la sous-imposition des plus fortunés

Grâce à l'analyse de la DGFIP menée début 2026, il a donc été confirmé que des milliers de foyers assujettis à l'IFI n'étaient pas redevables de l'impôt sur le revenu. Contrairement à ce qui a pu être avancé lors de la publication du nombre exact de foyer concernés, soit 13 324, **très peu d'entre eux correspondent au profil de la « veuve de l'île de Ré »**. En effet, l'absence d'imposition s'explique principalement par la thésaurisation de leur revenu économique dans une holding et par le régime d'imposition des revenus tirés de la location de locaux meublés. En élargissant l'analyse aux foyers millionnaires dont le taux d'imposition reste très faible, soit un taux compris entre 0 % à 10 %, ce sont 56 000 foyers qui se retrouvent concernés.

(1) Rapport de l'Observatoire européen de la fiscalité, « Global tax evasion », octobre 2024

Cependant, ces données ne permettent pas d'appréhender ce phénomène de sous-imposition dans toute son ampleur. L'essentiel du patrimoine des plus riches est effectivement composé d'actifs financiers. En 2024, le patrimoine immobilier représentait en moyenne seulement 34,1 % du patrimoine des 0,1 % des ménages les plus riches.

À la suite des contrôles menés à Bercy par la commission des finances du Sénat et moi-même, la DGFIP a transmis un tableau présentant la situation de 10 contribuables autrefois redevables de l'ISF. Ce document s'est révélé très utile pour élargir l'analyse effectuée uniquement sur le patrimoine immobilier. Si ces données de 2016 sont couvertes par le secret fiscal, il est possible de souligner que **certain affichent un revenu fiscal de référence (RFR) complètement déconnecté de leur revenu économique. Pour certains, le RFR atteint même 0 % de leur revenu économique.** Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2026, ces données ont été « vieilles » (*i.e.* mises à jour, avec une projection). Sur cette base, l'ancien ministre de l'économie et des finances Éric Lombard a ainsi indiqué avoir découvert, lorsqu'il travaillait sur une mesure de contribution différentielle sur les hauts patrimoines, que 133 000 contribuables disposaient de plus de 2 millions d'euros de patrimoine et étaient redevables d'un impôt sur le revenu qui représentait moins de 0,5 % de leur patrimoine, soit 10 000 euros. Comme lui, je partage le constat selon lequel une telle situation n'est « *pas explicable dans la République* ».

C. Malheureusement, les données fiscales disponibles ne permettent pas de rendre réellement compte de l'ampleur de l'évitement fiscal

Les analyses évoquées précédemment portent uniquement sur des données antérieures à 2017, ce qui rend d'autant plus compliqué de répondre à la question posée par cette commission d'enquête. En effet, la suppression de l'ISF a mis fin aux déclarations par les plus riches d'une grande partie de leur patrimoine. Seuls les actifs immobiliers sont désormais déclarés dans le cadre de l'IFI. Par ailleurs, les informations sur les donations et les successions restent très parcellaires.

L'angle mort des données reste sans conteste l'absence de connaissances sur les actifs financiers détenus par les plus riches. Ces actifs n'étant pas imposés, l'administration ne dispose d'aucune information sur leur montant. Pourtant, il s'agit d'éléments essentiels pour comprendre l'enrichissement des ménages qui se situent au sommet de la distribution des revenus et des patrimoines. **Cette méconnaissance n'est effectivement pas acceptable** puisqu'elle signifie que de nombreuses réformes fiscales d'ampleur sur les plus fortunés sont mises en œuvre sans pouvoir évaluer leurs effets *ex ante*.

Les travaux de l'IPP sur l'ensemble des revenus économiques se sont donc révélés salutaires. Toutefois, fondées sur des données antérieures à la politique fiscale menée depuis 2017, l'analyse doit aujourd'hui être renouvelée. **Un projet en collaboration avec l'Insee et la DGFIP a été déposé dans le cadre d'un appel à projet de l'Agence nationale de la recherche. Il semble essentiel qu'un financement leur soit octroyé. Plus largement, ce travail devrait être effectué par l'administration à intervalle régulier.** Je souscris par ailleurs à l'ensemble des recommandations du rapporteur qui visent à améliorer la connaissance du patrimoine des ménages les plus aisés. L'absence de finalité fiscale des obligations de déclaration ne doit pas être un argument pour refuser cette évolution. L'exemple du Danemark qui collecte des données administratives très détaillées en est d'ailleurs la preuve.

III. Il est nécessaire de défaire cette régressivité afin de financer des dépenses permettant de répondre aux besoins de la population

A. Le gouvernement est arrivé au bout de l'impasse et amorce lui-même un timide demi-tour

Après plusieurs années de baisse de la fiscalité sur les plus riches, cette politique est devenue intenable. Elle a d'abord été battue dans les urnes. Dans les années récentes, les gouvernements successifs ont dû se résigner à un changement de contexte. La première composante en est le résultat des législatives postérieures à la dissolution de l'Assemblée nationale en 2024. En effet, tous les gouvernements qui se sont succédés depuis étaient minoritaires. Cette situation démocratiquement exceptionnelle les a contraints à présenter des **projets de budget qui, dès le texte initial et sans attendre des amendements des oppositions, contenaient des dispositions contraires à la politique fiscale menée depuis 2017** : contribution différentielle sur les hauts revenus, contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises, taxe sur les holdings patrimoniales, etc. **Si leur faible ambition n'est pas de nature à remettre en cause le big bang fiscal de 2017, ces mesures signalent** que l'exécutif est arrivé au bout de l'impasse dans laquelle il s'est lui-même engagé : à partir de là, il ne pouvait que faire demi-tour.

La politique menée depuis 2017 est ensuite reconsidérée par de **grandes organisations orthodoxes, nationales et internationales**. Pourtant traditionnellement enclines à la défense des coupes budgétaires, certaines appellent désormais la France à infléchir la politique menée jusqu'à présent : Cour des comptes, Fonds monétaire internationale (FMI), Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Elles ont ainsi récemment recommandé des hausses de recettes en complément des habituels appels à baisser les dépenses.

Les cadeaux fiscaux en faveur des ultrariches se sont évidemment révélés désastreux pour les comptes publics. Les inflexions consenties depuis 2024 ne sont pas étrangères au niveau de la dette publique. Entre 2017 et 2024, rapportées au PIB, les recettes publiques ont reculé de 3,1 points (de 54,3 % PIB en 2017 à 51,2 % PIB en 2024) avant de remonter à 52,2 % en 2025 alors que les dépenses publiques étaient presque stables, (de 57,7 % PIB en 2017 à 57,1 % en 2024, soit -0,6 point, et 57,3 % en 2025). Le niveau de dette publique est donc aggravé par des déficits creusés par ces baisses recettes. Ce niveau est considéré par certains comme critique, ce qui appellerait une réduction du déficit incluant des méthodes qu'ils rejetaient auparavant. Si rien ne sert d'être alarmiste, il faut néanmoins reconnaître que cette dette est en partie illégitime. La véritable question n'est pas tant son volume actuel que son usage. Or, une part non négligeable s'explique par les cadeaux fiscaux en faveur des plus riches de ces dernières années. C'est cette part qui doit être réduite.

Enfin, différentes évolutions montrent l'urgence de la rupture. Il y a d'abord la réalité du **dérèglement climatique**. Elle était connue et documentée, elle a été sous-estimée voire niée. Même dans le cas où elles auraient été effectivement mises en œuvre depuis 2017, la décarbonation et l'adaptation nous imposaient des investissements massifs. Avant que les gouvernements successifs aggravent encore le retard climatique français ces dernières années, l'ACE estimait **nécessaire d'augmenter annuellement de 70 voire 100 milliards d'euros les investissements publics** entre 2023 et 2030.

À cela s'ajouteront le vieillissement de la population et la probable révolution technologique. Le premier appelle une augmentation légitime des dépenses de santé et de retraite. La seconde, et plus particulièrement le développement de l'intelligence artificielle, risque de modifier profondément la répartition de la valeur ajoutée entre le travail et le capital, voire de conduire à des destructions massives d'emplois qui nécessiteront des dépenses assurantielles élevées. La taxation du capital pourrait donc vite s'envisager différemment. Or, il n'appartient pas aux patrons de l'IA, des États-Unis ou d'ailleurs, d'imposer leurs réformes et par conséquent leurs intérêts.

B. Dans ce contexte, une mise à contribution significative des plus hauts revenus et patrimoines est indispensable

Contrairement à l'avis du rapporteur de cette commission d'enquête, un grand retour à l'égalité et à la redistribution s'impose. Il doit être aussi radical que le big bang fiscal organisé depuis 2017. Pourquoi accepter le bouleversement opéré depuis dix ans si ses conséquences négatives en matière d'égalité et de recettes publiques sont constatées, critiquables et critiquées ?

Au cours du siècle dernier, les grandes crises ont justifié des révolutions fiscales : création d'un impôt sur le revenu en 1914, adoption d'un taux supérieur d'impôt sur le revenu à 72 % par une majorité de droite en 1920, impôt de solidarité nationale en 1945 avec un taux pouvant atteindre les 20 % pour les plus hauts patrimoines. Les circonstances actuelles ne sont pas moins exceptionnelles. Elles justifient donc de profondes évolutions du système. Sans prétendre à l'exhaustivité, certaines mesures devraient être mise en œuvre en priorité afin de renforcer la contribution des plus riches.

Il est tout d'abord nécessaire de rétablir l'ISF dans une version renforcée, soit sans exonération des biens professionnels, et avec un volet climatique. Cette décision permettrait d'une part de revenir sur les effets négatifs de sa suppression, à savoir un renforcement des inégalités et une érosion des recettes de l'État. D'autre part, elle améliorerait la connaissance de l'administration sur le patrimoine des plus riches en rétablissant une obligation de déclaration. Avec l'intégration des biens professionnels dans l'assiette, les informations seraient même plus complètes qu'auparavant.

Ensuite, une contribution minimale des ultrariches doit être garantie. Contrairement à ce qu'indique le rapporteur, une imposition plancher sur le patrimoine prenant la forme d'une taxe différentielle de 2 % sur le patrimoine, également appelée « taxe Zucman », permettrait de s'en assurer. Cette imposition viserait avant tout à éviter les mécanismes d'optimisation fiscale agressive mis en œuvre par les plus fortunés, notamment en thésaurisant leurs profits dans des holdings. Elle rendrait ainsi le système fiscal français beaucoup plus solide, ce que refuse manifestement le lobby patronal qui a lancé une offensive contre cette imposition.

Il faut également supprimer le PFU qui a largement contribué à cette accélération de la concentration du patrimoine, et mettre fin à la sous-imposition des revenus du capital par rapport à ceux issus du travail.

Enfin, les mécanismes sur lesquels se construit cette société d'héritiers doivent être réformés. Outre l'augmentation des droits de succession, il est nécessaire de réduire drastiquement les avantages accordés par le pacte Dutreil ainsi que mettre fin à l'effacement des plus-values placées en report d'imposition dans le cadre d'une opération d'apport-cession.

C. Il n'y a aucune justification à défendre le statu quo

En l'absence de telles recommandations, ce rapport n'apporte qu'une réponse partielle. Revenir uniquement – et marginalement – sur des dispositifs qui permettent cette suroptimisation fiscale dénoncée tout au long des travaux de la commission d'enquête ne suffira pas.

C'est effectivement le *statu quo* qui est recommandé au lieu des réformes systémiques de nature à résoudre le problème posé. Toute évolution d'ampleur est rejetée et la stabilité préconisée de peur de voir les grandes fortunes quitter le pays ou de nuire à la compétitivité française – crainte qui n'est soutenue par aucune preuve tangible. Il ne faudrait rien changer, on comprend donc mieux pourquoi toutes les tentatives récentes de renforcer l'impôt sur les plus riches échouent : CDHR exceptionnelle et non pérenne, taxe sur les holdings soutenue par le patronat déjà peu ambitieuse mais vidée de sa substance lors des débats budgétaires, rejet de la taxe Zucman ou de toute imposition sur le patrimoine.

Mais cette crainte est infondée puisqu'elle repose majoritairement sur les arguments intéressés des organisations patronales auditionnées ou de collectifs de patrons. **Il a pourtant été porté à la connaissance du rapporteur que la littérature économique concluait que les flux d'exil fiscal et leurs effets économiques étaient relativement modestes**, correspondant à une baisse de la valeur ajoutée inférieure à 0,1 %¹.

Par ailleurs, cette contribution reste peu élevée par rapport à la perte financière que risquent ces ultrariches en l'absence de bifurcation écologique. **Pour le plus riche d'entre eux, l'imposition différentielle atteindrait au maximum 2,7 milliards d'euros par an.** Au regard des analyses des coûts de l'inaction climatique, il y a fort à parier que le changement climatique lui soit bien plus défavorable. Dans un rapport publié le 9 juillet 2026, le Haut conseil pour le climat (HCC) rappelle les données suivantes : « *le réseau des Banques centrales sur le verdissement (NGFS) estime des pertes de 15 % du PIB d'ici 2050 sous 2 °C de réchauffement et de 30 % d'ici 2100 sous 3 °C, avec une fourchette haute pouvant atteindre 50 % compte tenu des incertitudes du modèle* »². Les bénéfices de l'action seront donc bien supérieurs aux coûts de l'inaction qui feraient souffrir les plus pauvres et qui n'épargnerait pas les ultrariches. Les recettes supplémentaires financeraient des investissements essentiels à la croissance économique et à l'attractivité du pays, comme l'enseignement, la recherche, la bifurcation écologique. Autant des dépenses qui profiteront à tous.

Selon le rapporteur, il faudrait ensuite se résigner à accepter la régressivité actuelle du système fiscal en raison de prétendues limites constitutionnelles. Mais cet argument semble plutôt être un moyen de balayer rapidement certaines propositions en évoquant uniquement la forme au lieu du fond. Il est effectivement impossible de conclure sur son caractère constitutionnel en l'absence de décision du Conseil, comme l'ont montré différentes auditions qui n'ont visiblement pas été prises en compte dans le rapport. L'inconstitutionnalité de la taxe Zucman a par exemple été remise en cause. La décision du Conseil constitutionnel de 2012 sur laquelle ses détracteurs se fondent a été qualifiée d'« *extrêmement audacieuse* », prise dans un contexte politique très particulier. La décision politique de 1988 de plafonner le niveau de l'ISF s'est alors transformée en contrainte constitutionnelle. Rien n'interdit donc un revirement de jurisprudence.

(1) JAKOBSEN K., *op.cit.*

(2) Rapport annuel du Haut conseil pour le climat, *Dangers climatiques : la France face à ses responsabilités*, juillet 2026, p. 42.

Par ailleurs, cette jurisprudence n'aurait pas forcément vocation à s'appliquer à cette taxe puisque, par son caractère différentiel, elle diffère de l'ISF. C'est d'ailleurs ce que **la Direction de la législation fiscale a indiqué aux ministres dans une note** sur le projet d'une contribution différentielle sur les hauts patrimoines : *« Il convient de relever que la jurisprudence du Conseil constitutionnel n'a jamais traité d'une imposition différentielle et qu'il est difficile de savoir si les raisonnements tenus sur l'ISF sont complètement transposables à une telle imposition (...) Le principal risque constitutionnel réside dans l'importance des exonérations d'assiette »*¹.

Enfin, depuis 2012, les connaissances sur la régressivité du système fiscal se sont améliorées. Étant donné que les ultrariches ont un taux d'imposition, tous prélèvements obligatoires confondus, nettement plus faible que celui appliqué à l'ensemble des contribuables, *« l'objectif très particulier de cette taxe peut justifier une atteinte plus importante que pour des taxes plus larges »*². En effet, elle permettrait de garantir le respect du principe d'égalité devant l'impôt prévu par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Il est également infondé de considérer que cette mesure porterait atteinte au droit de la propriété au motif qu'elle serait confiscatoire. Il a ainsi été rappelé en audition que la fortune des milliardaires a augmenté de 10 % par an en moyenne ces trente dernières années, soit une progression bien supérieure au taux maximum de 2 %. Cet instrument ne serait pas de nature à priver les milliardaires d'un patrimoine qui a augmenté très vite ces dernières années. En revanche, il contribuerait à déconcentrer les richesses et financer des dépenses vitales.

Conclusion

Depuis 40 ans, **le néo-libéralisme a eu pour conséquence de relancer considérablement les inégalités dans le monde**, et plus particulièrement dans le club des pays les plus riches. La France, forte de son État social, a longtemps résisté à cet accroissement des inégalités constaté ailleurs. Mais depuis 2017, ce n'est plus le cas. **Les inégalités ont augmenté en France plus vite que dans tous les autres pays de l'Union européenne** et, de pays moins inégalitaire que la moyenne de l'UE, nous sommes devenus plus inégalitaires. Cette situation est le résultat d'une politique fiscale en faveur des ultrariches détenteurs de capitaux. L'objectif était d'attirer les capitaux en espérant que cela rejaillisse positivement sur l'ensemble de l'économie.

Cela n'a toutefois pas eu les résultats attendus. L'activité économique n'a pas été stimulée, la temporaire baisse du chômage reposait uniquement sur la précarisation du travail, les investissements n'ont pas augmenté, le pouvoir d'achat des salariés baisse depuis des années et la réindustrialisation n'a pas eu lieu. **Le ruissellement est un mythe**. Les seuls résultats tangibles de cette politique sont des pertes de recettes qui expliquent la dégradation des comptes publics, le recul des services publics et l'impréparation face au dérèglement climatique.

Le statu quo est donc intenable.

(1) Note de la direction de la législation fiscale pour les ministres du 26 mars 2025 relative à l'arbitrage sollicité sur le scénario privilégie pour mettre en œuvre une imposition sur certains hauts patrimoines

(2) Audition de Mme Florence Deboissy, professeure de droit privé, 5 mai 2026.

Pour retrouver une vraie trajectoire de redistribution, deux choses sont nécessaires : des informations et des choix. Il faut utiliser des données dont il est maintenant admis qu'elles peuvent être produites. Il faut ensuite avoir **le courage de prendre des décisions impopulaires auprès des détenteurs du capital, mais nécessaires et bénéfiques au reste de la population**. Il est donc urgent d'initier un autre big bang fiscal afin de faire table rase de la politique de ces dernières années et faire contribuer plus justement ceux qui peuvent le plus pour enfin financer des dépenses vitales.

CONTRIBUTION DE M. CHRISTOPHE MONGARDIEN, DÉPUTÉ DES HAUTS-DE-SEINE, SECRÉTAIRE DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Cette contribution est personnelle et ne représente pas la position du groupe EPR :

La création d'une commission d'enquête chargée d'étudier « l'imposition des plus hauts patrimoines et des revenus les plus élevés et leur contribution au financement des services publics » a été décidée par l'Assemblée Nationale pour faire suite à un certain nombre d'études économiques et de communications parues dans la presse qui indiquaient d'une part que les détenteurs de patrimoines les plus élevés payaient proportionnellement moins d'impôts que la moyenne de français et que d'autre part un certain nombre de foyers soumis à l'IFI (Impôt sur la Fortune Immobilière) ne payait pas du tout d'impôt sur le revenu (IR)..

Dans notre société, le consentement à l'impôt suppose que chaque contribuable contribue de façon équitable en fonction de ses moyens au financement des services publics dont chacun tire profit.

Il était donc nécessaire de se pencher sérieusement sur ces affirmations qui remettaient en cause les principes de progressivité de l'impôt et de justice fiscale afin d'en comprendre les fondements.

Lors de cette commission d'enquête nous avons procédé de façon collégiale à de très nombreuses auditions en restant le plus neutre possible et en évitant autant que possible tout parti pris ou dogme politique. Libre ensuite à chaque participant d'en tirer les conclusions en fonction de son orientation politique.

Nous avons ainsi auditionné une grande variété d'organismes publics ou privés, d'associations, de représentants des professionnels du domaine, de « think tanks » et d'économistes de tous bords, d'avocats fiscalistes, de notaires, de ministres et ex-ministres en charge de l'économie et des finances.

Il paraît indispensable d'en rappeler les principales informations collectées :

1) Aucune véritable fraude fiscale avérée n'a été identifiée.

Ceci a été confirmé plusieurs fois par la DGFIP qui indique que malgré des contrôles plus soutenus sur ce type de population, le taux de fraude fiscale constaté est équivalent à la moyenne constatée sur l'ensemble des contribuables.

2) Pour ce type de contribuables les niches fiscales (RICI) ont une incidence très faible compte tenu du plafonnement de ces niches.

En regard du niveau de revenu et/ou de patrimoine élevé, le crédit ou la réduction d'impôts apporté par ces niches est proportionnellement insignifiant.

Seule la location meublée et la réduction d'impôt pour amortissement qui peut en résulter et qui elle est non plafonnée mériterait d'être revue et mieux encadrée.

3) Absence pénalisante de données fiables sur le patrimoine global.

Depuis la transformation de l'ISF en IFI, les contribuables n'ont plus aucune obligation de déclaration de patrimoine hors patrimoine personnel immobilier. Nous avons ainsi perdu de vue, les patrimoines financiers et immobilier d'entreprise. Certaines études se basent sur les dernières déclarations ISF 2016 que l'on « fait vieillir », d'autres sur des enquêtes publiées dans des magazine de presse. Mais cela ne donne qu'une vue approximative et pas suffisamment détaillée et fiable.

4) Rendement insuffisant et non progressivité de l'IFI.

Pour ce type de contribuables, l'IFI n'est pas proportionnel ni progressif tout comme ne l'était pas précédemment l'ISF, à cause des systèmes de plafonnement. Il en résulte que le montant prélevé pourtant important en valeur absolue reste malgré tout très faible en pourcentage de la valeur du patrimoine.

5) Un très gros patrimoine n'implique pas forcément un très haut revenu

Dans quelques cas cette situation est tout à fait naturelle (un foncier qui s'est beaucoup valorisé et un revenu perçu faible, une petite retraite par exemple). Toutefois les très hauts patrimoines ont accès à des montages et des mécanismes tout à fait légaux qui peuvent conduire à neutraliser l'imposition des revenus, ils ont aussi accès de façon privilégiée à tous les conseils pour piloter au mieux leur situation financière :

- a. Revenus sous forme de dividendes non perçus
- b. Accès au crédit Lombard
- c. Annulation ou réduction significative des revenus imposables via le déficit foncier

6) Les contribuables détenteurs des plus hauts patrimoines ont un revenu qui est très majoritairement d'origine financière.

Pour ces contribuables la part de revenu résultant d'un salaire quand il existe est sans commune mesure avec le revenu reçu via des produits financiers (actions ou dividendes).

7) Les revenus financiers sont pilotables contrairement à ceux du travail

Le revenu du capital est bien souvent pilotable et parfois volontairement non perçu mais thésaurisé dans une holding financière pour échapper à la taxation et attendre une période ou un événement plus propice :

- a. Loi fiscale plus favorable.
- b. Effacement des plus-values lors des donations et successions ou apport-cession.
- c. Pacte Dutreil.

8) Les revenus du travail peuvent subir un taux de prélèvement supérieur aux revenus financiers pour les gros contribuables.

Les revenus financiers sont soumis à la taxation via le Prélèvement Forfaitaire Unique (PFU) d'un niveau plus faible que le taux marginal des tranches d'imposition des revenus du travail les plus élevés.

9) Difficulté de différencier le patrimoine financier professionnel « utile et productif » du patrimoine financier personnel « passif ».

Les contribuables détenteurs des plus hauts patrimoines ne les détiennent que très rarement ou en proportion très faible de façon directe, ils sont pour la plupart détenus au travers de holdings financières. Très souvent ces holdings financières qui servent à l'origine à la gestion du capital nécessaire au fonctionnement opérationnel de l'entreprise ou du groupe, servent aussi à stocker les dividendes non perçus. La difficulté consiste alors à faire la différence entre le niveau de capital indispensable au fonctionnement de l'entreprise et son développement (fonds de roulement, fonds d'investissement, fonds pour une acquisition future, ...) et le capital stocké et improductif qui résulte des dividendes volontairement non distribués.

10) Difficulté et sensibilité à taxer le patrimoine financier dans un contexte international.

On ne peut pas ignorer que nous évoluons dans un contexte international et qu'un capital financier est par définition très mobile et volatile. Dans ces conditions, taxer de

façon disproportionnée ce type de capital au regard des principaux pays de l'OCDE pourrait au final s'avérer contre-productif à double titre :

- a. Faire fondre très rapidement l'assiette fiscale et avoir un effet négatif sur le revenu fiscal qui en résulte.
- b. Priver nos entreprises et notre tissu industriel des investissements locaux nécessaires à leur développement.

A ce titre la taxe dite « Zucman » si elle venait à être validée par le Conseil Constitutionnel et mise en place aurait un effet doublement délétère sur nos revenus fiscaux et notre économie.

Compte tenu de ces éléments, il paraît nécessaire d'envisager un certain nombre de travaux et d'engager une réflexion sur plusieurs axes permettant de répondre à la question de l'équité de l'impôt.

En commençant par accélérer la numérisation et de la consolidation des informations notariales de donations et succession et à terme consolider toutes les sources d'information existantes ou à venir (IFI, déclaration foncière, informations notariales, liasse des entreprises, ...) afin de constituer une vue exhaustive, plus précise et fiable sur le patrimoine de tous les contribuables.

Retravailler certaines mesures en place telles que s'assurer que le périmètre du Pacte Dutreil se limite strictement au capital indispensable à l'entreprise ou un ajustement de la Contribution Différentielle sur les Hauts Revenus (CDHR) pour introduire plusieurs paliers, la rendre plus progressive tout en prévenant les effets de seuils et d'évitements qui ont pu être constatés et même reconnus.

Se reposer la question de la Contribution Différentielle sur les Hauts Patrimoines (CDHP) qui évite un certain nombre d'écueils de la taxe « Zucman » tout en restant plus acceptable.

Travailler à des mesures pour lutter contre toute tentative de différer de façon volontaire une perception de revenu afin d'éviter la taxation pour attendre un événement ou une période plus propice ou toute tentative de se créer un équivalent revenu non imposable.

Cela commence par définir des critères clairs pour différencier de façon non ambiguë les capitaux financiers détenus dans des holdings correspondant à des dividendes non distribués et étudier la possibilité d'appliquer le « PFU à la source » sur les revenus ainsi différés.

Et enfin lutter contre les mécanismes qui permettent de se générer un équivalent de revenu non imposable telle qu'une utilisation qui peut être jugée abusive du crédit dit « Lombard ».

Pour cela rendre obligatoire la déclaration de ces crédits ou en obtenir la liste et les caractéristiques auprès des organismes financiers et rendre obligatoire le fléchage de l'utilisation des fonds obtenus via ce type de crédit vers l'investissement.

Dans le cas contraire, assujettir à l'impôt « l'équivalent de revenu » tiré de ce type de crédit car il échappe actuellement de façon abusive à l'impôt.