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 II
COMPTES RENDUS DES AUDITIONS

Voir le numéro : **2418.**

La commission sur les sur l'imposition des plus hauts patrimoines et des revenus les plus élevés et à 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 Masséglia ; M. Paul Midy ; M. Jacques Oberti ; M. Nicolas Ray ; Mme Eva Sas ; M. Jean-Philippe Tanguy ; M. Nicolas Tryzna.

SOMMAIRE

Pages

COMPTES RENDUS DES AUDITIONS MENÉES PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE 7

1. Audition, ouverte à la presse, de M. Patrick Lefas, vice-président du Conseil des prélèvements obligatoires, M. Guilhem Blondy, secrétaire général, Mme Pauline Callec, inspectrice des finances, et M. Alexandre Jehan, conseiller référendaire (25 mars 2026) 9

2. Audition, ouverte à la presse, de M. Stéphane Sorbe, chef du service des finances publiques et des politiques sociales (SSOFIA) de la direction générale du Trésor (31 mars 2025) 30

3. Audition, ouverte à la presse, de MM. Antoine Bozio, Laurent Bach, Arthur Guillouzouic et Clément Malgouyres, chercheurs au sein de l'Institut des politiques publiques (31 mars 2026) 50

4. Audition, ouverte à la presse, de Mme Sophie Maillard, cheffe du département des études et statistiques fiscales de la Direction générale des finances publiques (1er avril 2026) 71

5. Audition, ouverte à la presse, de M. Xavier Debrun, directeur général des statistiques, des études et de l'international, et de Mme Marie-Laure Barut Etherington, directrice adjointe, pour la Banque de France (1er avril 2026 . 88

6. Audition, ouverte à la presse, de M. Thomas Wanecq, directeur de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (1er avril 2026) 100

7. Audition, ouverte à la presse, de Mme Amélie Verdier, directrice de la Direction générale des finances publiques, et de M. Guillaume Robert, directeur adjoint (7 avril 2026) 113

8. Audition, ouverte à la presse, de M. Fabrice Lenglart, directeur général de l'Insee, et de M. Michel Duée, chef du département des ressources et des conditions de vie des ménages (7 avril 2026) 141

9. Audition, ouverte à la presse, de M. Laurent Martel, directeur de la direction de la législation fiscale, Mme Élise Valetoux, sous-directrice de la fiscalité des personnes, et M. Sébastien Catz, chef du bureau des chiffrages et études statistiques (8 avril 2026) 157

10. Audition, ouverte à la presse, de M. Camille Landais, économiste (8 avril 2026)....179

11. Audition, ouverte à la presse, du Conseil des prélèvements obligatoires et de la Cour des comptes (14 avril 2026) 195

12. Audition, ouverte à la presse, de M. Yves Mazin, président de la Chambre nationale des conseils en gestion de patrimoine, et de Mme Céline Finon, directrice des affaires publiques (15 avril 2026).... 219

13. Audition, ouverte à la presse, des représentants de la Direction générale des finances publiques, de la Direction nationale d'enquêtes fiscales et de la Direction nationale des vérifications de situations fiscales (15 avril 2026)..... 239

14. Audition, ouverte à la presse, de M[e] Bertrand Savouré*, président du Conseil Supérieur du Notariat et de M[e] Olivier Piquet, membre du bureau (28 avril 2026)....266

15. Audition, ouverte à la presse, de l'Institut des avocats-conseils fiscaux (28 avril 2026).... 288

16. Audition, ouverte à la presse, de 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 (29 avril 2026) 309

17. Table ronde d'universitaires, ouverte à la presse, réunissant Mme Florence Deboissy, professeure de droit privé à l'Université de Bordeaux et M. Martin Collet, professeur de droit public à l'Université Paris-Panthéon Assas (5 mai 2026) 332

18. Table ronde, ouverte à la presse, réunissant M[e] Pierre Dedieu, M[e] Marc Bornhauser et M[e] Claire Rameix-Séguin, avocats (5 mai 2026)..... 357

19. Audition, ouverte à la presse, de Mme Agnès Verdier-Molinié, directrice de la fondation IFRAP (6 mai 2026) 383

20. Audition, ouverte à la presse, de M. Lionel Zinsou, président du think tank Terra Nova, et de M. Guillaume Hannezo, membre du conseil d'administration (6 mai 2026) 395

21. Audition, ouverte à la presse, de M. Gabriel Zucman, économiste (6 mai 2026)....408

22. Audition, ouverte à la presse, de M. Thomas Piketty, économiste (7 mai 2026) . 436

23. Audition, ouverte à la presse, de M. Philippe d'Ornano*, co-président du Mouvement des entreprises de taille intermédiaire, M. Frédéric Coirier*, co-président, et de M. Alexandre Montay*, délégué général (7 mai 2026)..... 465

24. Table ronde des associations, ouverte à la presse, réunissant Mme Cécile Duflot*, directrice générale d'Oxfam France, Mme Layla Abdelke Yakoub*, responsable de plaidoyer justice fiscale et inégalités d'Oxfam France, et M. Ryad Selmani, chargé de plaidoyer justice fiscale du CCFD-Terre Solidaire (12 mai 2026) 487

25. Audition, ouverte à la presse, de M. Charles-Henri Bujard, président de l'Association française du Family Office, et de M. Guillaume Courault, délégué général (12 mai 2026) 507

26. Audition, ouverte à la presse, du MEDEF *: M. Pierre-Jean Leduc, président de la commission fiscalité ; M. Nicolas End, responsable du pôle économie ; Mme Marie-Pascale Antoni, directrice de la fiscalité ; Mme My-Lan Nguyen, responsable du pôle affaires publiques (13 mai 2026) 529

27. Audition, ouverte à la presse, de l'Autorité des marchés financiers : Mme Marie-Anne Barbat Layani, présidente ; Mme Astrid Milsan et M. Philippe Sourlas, secrétaires généraux adjoints (13 mai 2026) 548

28. Audition, ouverte à la presse, de M. Éric Lombard, ancien ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique (19 mai 2026) 561

29. Audition, ouverte à la presse, de Mme Amélie de Montchalin, ancienne ministre de l'action et des comptes publics (19 mai 2026) 581

30. Audition, ouverte à la presse, de M. Nicolas Frémeaux, professeur des universités, directeur adjoint du laboratoire d'économie de l'Université de Rouen Normandie (26 mai 2026) 606

31. Audition, ouverte à la presse, de Mme Stéphanie Robert*, directrice générale de l'Afep et de M. Nicolas Ragache*, chef économiste (27 mai 2026) 621

32. Audition, ouverte à la presse, de M. Laurent Saint-Martin, ancien ministre chargé du budget et des comptes publics (16 juin 2026) 646

33. Audition conjointe, ouverte à la presse, de M. Roland Lescure, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et de M. David Amiel, ministre de l'action et des comptes publics (16 juin 2026) 659

34. Table ronde des family offices, ouverte à la presse : M. Pierre Pellet, associé fondateur de Family Partners, et M. Benjamin Durand, managing partner de B. Durand Capital Partners (16 juin 2026) 682

35. Audition, ouverte à la presse, de M. Alexandre Saubot*, président de France Industrie (16 juin 2026) 702

36. Audition, ouverte à la presse, de M. Éric Berr, co-responsable du département d'économie de l'Institut La Boétie (17 juin 2026) 720

37. Audition, ouverte à la presse, de M. Emmanuel Gauzy*, président du syndicat des experts-comptables et commissaires aux comptes de France (ECF), et de M. Emmanuel Lejeune, assesseur auprès de ce syndicat (17 juin 2026) 733

COMPTES RENDUS DES AUDITIONS MENÉES PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Les auditions sont présentées dans l'ordre chronologique des séances tenues par la commission d'enquête.

Les enregistrements vidéo des auditions ouvertes à la presse sont disponibles en ligne à l'adresse suivante : *Commissions - Imposition des plus hauts patrimoines (CE) - Vidéos de l'Assemblée nationale*

1. Audition, ouverte à la presse, de M. Patrick Lefas, vice-président du Conseil des prélèvements obligatoires, M. Guilhem Blondy, secrétaire général, Mme Pauline Callec, inspectrice des finances, et M. Alexandre Jehan, conseiller référendaire (25 mars 2026)

M. le président Jean-Paul Mattei. Je vous souhaite à tous la bienvenue pour cette première audition au cours de laquelle nous allons entendre plusieurs représentants du Conseil des prélèvements obligatoires, principalement sur le rapport de décembre dernier intitulé « Corriger les principales distorsions de l'imposition du patrimoine ».

Monsieur Patrick Lefas, vous êtes président de chambre honoraire de la Cour des comptes et vice-président du Conseil des prélèvements obligatoires. Vous avez présidé l'association Transparency International France, qui lutte contre la corruption des acteurs publics et privés – nous vous auditionnerons d'ailleurs sans doute à nouveau sur l'évitement et la fraude fiscale. Vous êtes accompagné de Guilhem Blondy, secrétaire général du CPO, ainsi que de Pauline Callec, inspectrice des finances, et d'Alexandre Jehan, conseiller référendaire de la Cour des comptes, tous deux auteurs du rapport particulier « Prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages et inégalités de patrimoine », publié en annexe du rapport de synthèse de décembre 2025.

Cette première audition doit nous permettre d'aborder la question de la diversité de composition et de rendement des patrimoines les plus élevés, et d'aborder ces « distorsions » fiscales dont ils peuvent bénéficier et sur lesquelles vous avez concentré votre dernier rapport.

Vous pourrez si vous le souhaitez faire un propos liminaire d'une dizaine de minutes, puis le rapporteur et les membres de la commission vous poseront leurs questions, sans doute nombreuses. Au regard de la technicité de notre sujet d'enquête et du temps limité imparti à cette audition, certaines questions nécessiteront sans doute des compléments écrits aux réponses que vous pourrez formuler à l'oral. Aussi, vous pourrez faire parvenir au rapporteur un retour écrit au questionnaire qui vous a été transmis en amont de l'audition ainsi que, le cas échéant, aux autres questions qui le nécessiteraient.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(M. Patrick Lefas, M. Guilhem Blondy, Mme Pauline Callec et M. Alexandre Jehan prêtent successivement serment.)

M. Patrick Lefas, vice-président du Conseil des prélèvements obligatoires. Nous sommes très honorés d'évoquer devant votre commission les problèmes de distorsion d'imposition du patrimoine. Nous ne pourrons toutefois

répondre aux questions relatives à la contribution des plus hauts patrimoines et des revenus les plus élevés au financement des services publics, puisque notre compétence se limite aux prélèvements obligatoires.

Seul le rapport de synthèse engage le CPO, même si, pour assurer la traçabilité de nos travaux, sa publication s'accompagne toujours de la mise en ligne des rapports particuliers qui ont participé à son établissement, ainsi que des éventuelles contributions de nos partenaires, en particulier de l'Institut des politiques publiques (IPP).

Vous posez d'abord la question du champ des patrimoines et des hauts revenus. À mon sens, la principale difficulté concerne le traitement à réserver aux biens professionnels, très présents dans les hauts patrimoines. Le Conseil constitutionnel s'assure que ces biens sont à la disposition du contribuable et que leur imposition n'est pas confiscatoire au regard des revenus perçus. 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. Pour ces raisons, le rapport recommande de privilégier l'imposition de ces biens à la transmission, plutôt que de ne pas du tout les imposer. En effet, il nous a semblé que cela limitait les effets économiques et que la jurisprudence du Conseil constitutionnel l'autorisait – en particulier la décision n° 2012-662 DC.

Pour imposer la transmission et corriger la dégressivité de l'imposition des plus hauts patrimoines, nous avons proposé deux scénarios. Tous deux sont équilibrés sur le plan budgétaire et associent l'imposition de la détention et celle de la transmission du patrimoine, pour permettre une contribution plus effective des plus hauts patrimoines.

Le premier associe la taxation des liquidités logées dans les holdings pendant une longue durée, pour éviter leur utilisation à des fins d'optimisation fiscale, à un impôt différentiel sur les plus hautes transmissions qui prenne en compte les actifs professionnels. Ce dernier permettrait de taxer plus effectivement la transmission des très hauts patrimoines sans faire peser de risque significatif sur la stabilité actionnariale et la pérennité des entreprises, en raison d'un taux modéré de 7,5 %. Toutefois, avec un rendement d'environ 1 milliard seulement, ce scénario ne permettrait qu'une baisse limitée du barème des droits de succession et de donation pour toute la population : l'effet sur les plus basses tranches des DMTG (droits de mutation à titre gratuit) serait faible.

Le second scénario est plus ambitieux. Il conjugue une réduction des dérogations prévues par le pacte Dutreil et un impôt différentiel sur le patrimoine non professionnel, y compris logé dans les holdings. Un taux modéré, de l'ordre de 0,5 %, éviterait le plafonnement en usage pour l'ancien ISF (impôt de solidarité sur la fortune). S'agissant du pacte Dutreil, outre les aménagements inscrits dans la loi de finances pour 2026, l'avantage serait ramené de 75 % à 50 % de l'assiette imposable, et la durée de l'engagement nécessaire pour bénéficier de l'exonération partielle serait allongée de deux ans. Bien évidemment, avec un rendement total

de 2,5 milliards, ce second scénario permettrait de baisser plus fortement le barème des droits de succession et de donation.

On le voit, les deux scénarios diffèrent par le niveau d'ambition en matière d'élargissement de l'assiette et d'accroissement de l'imposition des très hauts patrimoines, mais aussi de diminution du barème des droits sur les transmissions pour la majorité des contribuables. En revanche, tous deux permettent de réduire les distorsions liées à la fiscalité du patrimoine, tout en assurant une répartition plus équilibrée de la charge fiscale au sein de la population. En cela, ils sont fidèles à l'objectif du CPO de promouvoir une fiscalité plus simple, plus efficace et plus juste.

M. Charles de Courson, rapporteur. Pour vous, que désignent les termes « hauts patrimoines » et « hauts revenus » ?

M. Patrick Lefas. Le rapport cite toutes les données concernant les foyers riches au sens de l'Observatoire des inégalités, les foyers les plus aisés au sens de la DGFIP (direction générale des finances publiques) et les notions de dernier décile et de dernier centile pour la distribution des revenus et du patrimoine. Ce qui vous intéresse, c'est la méthode employée.

Les enquêtes sur le patrimoine sont déclaratives : elles ne permettent pas de connaître de manière précise les hauts, ni surtout les très hauts patrimoines. En effet, la disparition de l'ISF au profit de l'IFI (impôt sur la fortune immobilière) a réduit les données administratives collectées aux seuls éléments immobiliers. En outre, les informations sur les donations et les successions se distinguent par leur caractère encore lacunaire, même si des progrès ont récemment été accomplis grâce à la numérisation par les notaires des déclarations de succession et de donation. Aussi soulignons-nous, à la suite du Conseil d'analyse économique (CAE), l'importance de poursuivre les investissements dans la production de données administratives utilisables à des fins statistiques, afin de pouvoir assurer leur diffusion dans des conditions respectueuses du secret fiscal. Pour y parvenir, il faut mobiliser davantage les notaires, au titre de leur mission de service public.

Pour nous, la définition des foyers détenant les plus hauts patrimoines et les plus hauts revenus est celle de la DGFIP. Je n'ai pas besoin de vous rappeler ce que sont un foyer fiscal ni un redevable. En 2022, les foyers à très hauts revenus étaient ceux qui percevaient au moins 463 000 euros de revenus par an ; ceux à très haut patrimoine possédaient au moins 2,6 millions d'euros de patrimoine immobilier – le patrimoine mobilier n'entrant pas en ligne de compte. Les uns comme les autres représentent 0,1 % des foyers fiscaux, soit 74 500 foyers.

Sur le patrimoine mobilier, nous ne disposons que d'informations très anciennes, antérieures à 2018. À l'époque, 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.

Pour savoir si les très hauts patrimoines et les très hauts revenus se recoupent, on peut se référer à l'analyse de la DGFIP qui se fonde sur les déclarations de revenus de 2022, les déclarations 2023 sur la fortune immobilière et les avis de taxe foncière. Le nombre total des foyers à très haut patrimoine et des foyers à très hauts revenus correspond à 81 400, mais 6 900 appartiennent aux deux catégories ; 74 500 foyers sont donc concernés. Cependant, la connaissance lacunaire des très hauts patrimoines reste frustrante. Heureusement, on peut mobiliser d'autres sources.

Plusieurs nous ont ainsi été utiles : les comptes nationaux annuels ; l'enquête Histoire de vie et patrimoine que l'Insee réalise tous les trois ans, en appliquant désormais des normes européennes, ce qui est intéressant ; les comptes distributionnels de patrimoine des ménages élaborés par la Banque de France ; 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. Des progrès ont été effectués dans la numérisation des déclarations fiscales et dans les échanges de données entre administrations, notamment de la DGFIP vers l'Insee et les services statistiques ministériels. Notre équipe compte un doctorant habilité à la protection du secret des données ; grâce au Centre d'accès sécurisé aux données (CASD), il nous fournit des informations très utiles.

La connaissance précise de la répartition et de la composition du patrimoine des ménages les plus aisés reste toutefois lacunaire puisqu'elle repose seulement sur l'enquête Histoire de vie et patrimoine et sur la comptabilité nationale, et non sur des données fiscales déclaratives.

Que disent ces données ? Je précise d'abord que notre étude ne concerne que la France métropolitaine. 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 moyen détenu par les ménages a été multiplié par 1,9 en euros constants – par 2,5 en euros courants – et le patrimoine brut des 10 % les moins bien dotés a diminué de 54 %, quand celui des 10 % les mieux dotés a augmenté de 94 %. Un graphique l'illustre, qui sera inséré dans notre réponse écrite au questionnaire.

S'agissant de la répartition du patrimoine, vous allez être frustrés : nous n'avons pas de détails. On peut comparer la situation du dernier décile, le D10, à celle des cinq premiers, D1 à D5, par blocs : dépôts bancaires, immobilier net d'emprunt, assurance vie et épargne retraite, actions cotées, patrimoine professionnel, titres de créance.

S'agissant des dépôts bancaires, la part détenue par les D1 à D5 est de 17 %, et celle détenue par le D10 de 34 %.

La part détenue par le D10 atteint 43 % pour l'immobilier net d'emprunt, 69 % pour l'assurance vie et l'épargne retraite, 86 % pour les actions cotées.

S'agissant du patrimoine professionnel, la part détenue par les D1 à D5 est epsilonesque, quand celle détenue par le D10 est de 87 %.

Pour ce qui est enfin des titres de créance, la part détenue par le D10 atteint 97 %.

On voit donc bien que les patrimoines professionnel et financier sont très largement détenus par les très hauts revenus. Mais nous ne disposons pas de l'information pour les 0,1 % de ménages les plus aisés.

Pour aller plus loin, on peut mobiliser l'étude de l'Institut des politiques publiques, qui a estimé la distribution des revenus économiques. En effet, s'agissant des plus hauts patrimoines, c'est la question centrale. Les textes les définissent comme étant l'ensemble des revenus réalisés et contrôlés par le foyer fiscal, ce qui inclut les revenus fiscaux et les bénéfices des sociétés que ces foyers contrôlent.

En 2016, sur 38 millions de foyers, 3,8 millions avaient un revenu économique supérieur à 83 500 euros ; 380 000 avaient un revenu supérieur à 171 000 euros ; 37 800 un revenu supérieur à 627 000 euros. Si on monte encore, jusqu'aux 75 foyers dont le patrimoine est le plus élevé, on atteint une moyenne de 634 millions d'euros de revenus économiques.

Dans le questionnaire, vous évoquez le sujet des donations et des successions. Nos informations sur la répartition des héritages proviennent de l'enquête Histoire de vie et patrimoine, dont la granularité n'est pas très fine en raison de la taille des échantillons. Dans le troisième quartile, 21 % des ménages ont hérité de plus de 100 000 euros ; dans les autres quartiles, ce pourcentage est beaucoup plus faible.

Dans ce domaine, nous nous heurtons à un problème de connaissance. Pour mener nos travaux, il nous faut exploiter les données administratives de la DGFIP, le Ficovie (fichier des contrats de capitalisation et d'assurance vie) et le modèle de microsimulation des droits de succession de la direction générale du Trésor.

Nous recommandons évidemment de continuer à investir dans la production de données administratives utilisables à des fins statistiques de manière à pouvoir ensuite assurer leur diffusion tout en respectant le secret fiscal.

Les agriculteurs sont la seule catégorie socioprofessionnelle dont le patrimoine professionnel est supérieur au patrimoine immobilier – leurs parts respectives représentent 71 % et 19 %. Dans toutes les autres catégories, le patrimoine immobilier est majoritaire, à 49 % pour les artisans, commerçants, chefs d'entreprise et jusqu'à 70 % pour les cadres. Les ménages les mieux dotés (appartenant au dernier dixième) possèdent des actifs beaucoup plus diversifiés. Outre de l'immobilier (résidence principale mais aussi résidence secondaire et autres biens de rapport), ils ont des produits financiers risqués, des valeurs mobilières et du patrimoine professionnel. Quant au patrimoine du dernier

centième, il est, à parts presque égales, immobilier à 36 %, professionnel à 34 % et financier à 27 %.

En 2023, 87 % du patrimoine professionnel étaient détenus par le dernier dixième. Cette concentration s'explique à la fois par le risque lié aux actifs de cette nature et par un régime fiscal particulièrement favorable. C'est évidemment sur cet aspect qu'a porté une part importante de nos travaux.

Les Français vont-ils vers des actifs plus risqués ? Manifestement non. Jusqu'au troisième décile, ils possèdent de l'épargne réglementée et des biens résiduels. Au quatrième, on commence à avoir une part minoritaire de patrimoine immobilier. 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.

Ces éléments confirment la concentration du patrimoine professionnel, détenu à 95 % par les 5 % les mieux dotés.

S'agissant de l'aversion au risque, vous trouverez davantage d'éléments dans notre réponse écrite.

Quant à la répartition entre les différents produits financiers pour chaque décile, nous ne disposons pas d'informations, pour les raisons évoquées dans la réponse à la question n° 2.

En ce qui concerne la part de la résidence principale dans le patrimoine immobilier des 10 %, 1 % et 0,1 % des ménages les plus aisés en patrimoine et en revenus, comme nous l'avons indiqué dans la note, il existe un certain nombre de catégories – des clusters – définissant les profils type de patrimoine immobilier.

M. Charles de Courson, rapporteur. Admettons que le seuil de la catégorie des hauts patrimoines corresponde à 1,5 million d'euros pour le seul patrimoine immobilier. Mais comme vous l'avez indiqué, ce dernier n'est pas la principale composante du patrimoine des ménages à hauts revenus : ce sont les biens professionnels, voire les placements financiers. C'est là toute la question, car notre commission d'enquête porte bien sur les hauts revenus et les hauts patrimoines – nous n'allons pas nous intéresser aux premiers déciles.

En ce qui concerne les hauts revenus, il me semble qu'il y a un vrai problème de méthode. On parle souvent de revenu fiscal, vous-même avez utilisé un critère fiscal, mais lequel ? Le RFR (revenu fiscal de référence) ? Comment pourrait-on passer d'un revenu fiscal à un revenu économique ? Prenons l'exemple des biens immobiliers : dans les études dont nous disposons, il n'est jamais tenu compte du statut de locataire ou de propriétaire, donc du loyer fictif, qui est estimé en comptabilité nationale. Autre problème, plus important encore, celui du revenu des participations détenues : dans les études réalisées, la partie des bénéfices non

distribués n'est pas prise en compte pour les participations inférieures à 10 %. Mais détenir 10 % d'une petite entreprise ou 2 % d'une très grosse, comme LVMH, ce n'est pas la même chose. Il y a là un problème méthodologique. Qu'en pensez-vous ? Pourquoi avoir retenu ce seuil de 10 %, sans prendre en compte le montant de la participation ?

M. Guilhem Blondy, secrétaire général du Conseil des prélèvements obligatoires. La notion de revenu économique a été créée par l'Institut des politiques publiques. Nous l'avons reprise dans notre rapport car elle éclaire le débat, mais elle n'a pas vocation à devenir un critère fiscal : son intérêt est académique ou d'étude. Ce revenu est calculé en ajoutant au revenu fiscal de référence le revenu des participations qui permettent au contribuable d'avoir une influence. L'IPP a considéré que ce seuil d'influence correspondait à une participation de 10 %. Quand nous l'avons interrogé sur la fixation de ce seuil, il nous a expliqué qu'il avait initialement retenu la notion de contrôle, qui implique un seuil plus élevé, à 51 % – il a d'ailleurs réalisé des travaux avec ce seuil et pourra certainement vous les fournir. S'il a finalement retenu le seuil de 10 %, c'est principalement parce qu'il lui permettait d'appréhender la problématique des holdings familiales dans ses travaux, donc d'obtenir des résultats pertinents au regard des phénomènes économiques étudiés. Mais cela n'en fait pas un critère fiscal, nous sommes tout à fait d'accord.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ni même un critère économique ! Si vous possédez 2 % de LVMH, il est aberrant de ne pas tenir compte de la partie des bénéfices du groupe qui ne vous sont pas reversés.

M. Guilhem Blondy. L'IPP considère qu'avec une participation de 2 %, votre influence sur les décisions de LVMH est très faible. Avec 51 %, *a priori*, vous contrôlez l'entreprise. Avec 10 %, les experts-comptables parlent généralement d'influence, ce n'est ni du contrôle, ni la situation d'un petit porteur. Or si vous êtes coalisé dans une holding familiale, cette influence peut conduire au contrôle. Je ne fais qu'expliquer le raisonnement qui sous-tend les travaux de l'IPP ; nous ne le reprenons pas nécessairement à notre compte.

M. Charles de Courson, rapporteur. Nos travaux ne se limitent pas aux holdings familiales ; nous cherchons à appréhender la question dans sa totalité. Avez-vous connaissance de travaux qui essayent de calculer le revenu économique en tenant compte de toutes les participations, quel que soit leur niveau ? Le taux de distribution des entreprises cotées en Bourse est en moyenne, je crois, d'environ 40 % à 45 %, même si cela dépend beaucoup des groupes : certains distribuent beaucoup, d'autres peu, voire, dans quelques cas limites, rien du tout. Les actionnaires sont invités à vendre leurs actions et à réaliser leurs plus-values s'ils ont besoin d'argent. Les situations sont très diverses. Si vous êtes dans un bloc familial détenant 40 % du capital mais ne possédez que 10 % de participation, vous ne pesez rien. Ce seuil me semble donc assez étrange : savez-vous d'où il vient ?

M. Guilhem Blondy. Il y a deux choses différentes. D'une part, les dividendes sont pris en compte dans le revenu fiscal de référence quel que soit le taux de participation.

M. le président Jean-Paul Mattei. Les dividendes distribués !

M. Guilhem Blondy. Effectivement. D'autre part, il y a le revenu non distribué. La question est alors de savoir si ce revenu appartient ou non à l'actionnaire. Selon certains économistes, 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… C'est ce qui a conduit l'IPP à ne pas retenir les petites participations dans ses travaux, qui se concentrent sur les seuils de 10 % et 51 %.

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. Mais il nous a paru intéressant de retenir la notion de revenu économique dans nos travaux, parce qu'elle permet de mettre le doigt sur un certain nombre de points de fuite du système. Nous ne disons pas que le revenu économique est celui qu'il faut retenir pour la taxation, mais qu'il met en évidence l'existence de phénomènes que nous capturons difficilement avec la fiscalité actuelle, ce qui pose un certain nombre de problèmes. Le gouvernement a jugé qu'une taxe sur les holdings pouvait régler certaines difficultés : c'est une solution, mais pas la seule.

Encore une fois, le revenu économique est une notion académique. Je pense qu'il ne faut pas le transformer en critère fiscal, mais il a le mérite de croiser la dimension purement financière, soit la part détenue dans l'entreprise, et la dimension juridique. Quelques actions ne permettent pas d'avoir du poids dans la gouvernance de l'entreprise, de décider si le bénéfice devient du salaire, du dividende ou de l'investissement.

M. Charles de Courson, rapporteur. Le seuil de contrôle n'est pas à 10 %. Nous cherchons à savoir s'il existe des travaux sur le revenu économique prenant en compte la part non distribuée d'une participation, quel qu'en soit le niveau.

Quid des loyers fictifs sur la résidence principale, voire sur les résidences secondaires ? Si les résidences sont exonérées d'impôt sur le revenu depuis 1965, elles y étaient auparavant assujetties en fonction de la valeur locative cadastrale. Reste à savoir si c'était représentatif. C'est en tout cas un choix fiscal. Nous n'avons

pas trouvé d'études tenant compte des loyers fictifs dans le passage du revenu fiscal au revenu économique. Avez-vous eu accès à de tels travaux ?

M. Patrick Lefas. Notre rapport évoque à plusieurs reprises les loyers fictifs, parfois considérés comme de potentielles ressources mobilisables pour financer des politiques publiques. Le CPO a toujours considéré qu'il n'était pas possible de revenir sur la décision de 1965. Dans les pays où l'imposition des loyers fictifs existe encore, on observe un inquiétant phénomène de surendettement des ménages : 175 % du revenu disponible au Danemark, 179 % aux Pays-Bas et 243 % en Suisse, contre 74 % en moyenne dans l'OCDE. Dans une note de 2017, France Stratégie s'était employé à évaluer si cette imposition entraînerait davantage d'équité entre locataires, primo-accédants et propriétaires. Pour notre part, nous avons considéré qu'elle était *a priori* très impopulaire, et qu'il ne fallait pas la remettre sur la table.

M. Charles de Courson, rapporteur. La fiscalisation des loyers fictifs est un autre problème. Ma question portait sur le passage du revenu fiscal au revenu économique et la prise en compte des loyers fictifs dans ce dernier.

M. Guilhem Blondy. En 2023, l'Insee a mené une étude sur le coût de la non-imposition des loyers imputés. De mémoire, il serait assez important, de l'ordre d'une dizaine de milliards d'euros par an, mais les travaux s'appuient sur les loyers de 2011, donc sur des données assez anciennes. C'est une évaluation statistique, mais, comme le disait M. Lefas, dans les pays qui continuent d'imposer les loyers fictifs, on constate un endettement plus marqué pour l'acquisition de la résidence principale. De plus, le niveau de taxe foncière y est bien différent du nôtre. Il faut garder en tête la cohérence du système fiscal global.

M. le président Jean-Paul Mattei. J'ai l'impression que vous disposiez de davantage de données avant la transformation de l'ISF en IFI, notamment en matière de patrimoine. Pouvez-vous distinguer le patrimoine professionnel imposable et le patrimoine professionnel non imposable, c'est-à-dire l'outil de travail ? Les déclarations de succession offrent une photographie de l'ensemble du patrimoine, mais il semble qu'en dehors de ce cas, d'autres outils soient nécessaires pour essayer de reconstituer le patrimoine. Avez-vous effectivement constaté un décrochage en 2017 s'agissant de ces données ?

M. Patrick Lefas. Le décrochage est évident : nous ne disposons pas de données récentes, à l'exception des statistiques fournies par l'enquête déclarative Histoire de vie et patrimoine. Elles permettent d'appréhender certains éléments constitutifs du patrimoine, mais pour les besoins d'une fiscalité solide, il faudrait une déclaration semblable à celle qui existe désormais pour les biens immobiliers, GMBI (Gérer mes biens immobiliers), qui fournit des éléments précis permettant d'affiner le calcul de l'assiette de la taxe d'habitation, de la taxe sur les logements vacants et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Jusqu'à présent, pour des raisons de consentement à l'impôt, il n'a jamais été imaginable d'imposer une déclaration de situation patrimoniale sans cause de prélèvement. De telles

déclarations existent pour les ministres et les parlementaires, mais pas dans le domaine fiscal.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ne pourrait-on pas reconstituer le patrimoine à partir des déclarations de succession ?

M. Patrick Lefas. Celles-ci fournissent un certain nombre d'informations, mais il n'est pas sûr qu'elles donnent toujours les valeurs marchandes effectives. Grâce aux déclarations des banques, nous disposons d'informations sur les produits financiers, comme les assurances vie, si tant est qu'ils fassent partie de l'actif successoral, mais la déclaration d'un bien professionnel peut évidemment être sujette à interprétation.

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous en venons aux questions des orateurs des groupes.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Vous avez fourni une estimation du nombre de contribuables dont les revenus ou le patrimoine excèdent un certain seuil, mais ne faudrait-il pas plutôt estimer le nombre de personnes qui se situent au-delà du point de rupture de la progressivité du système fiscal ? Il me semble qu'il s'agit là de la question de fond. Certes, les deux peuvent se rejoindre, mais ce n'est pas forcément le cas. Disposez-vous d'une estimation de la part des revenus des ultrariches échappant à l'imposition personnelle du fait de la non-distribution des bénéfices, du différé d'imposition des plus-values latentes et des mécanismes de détention via des holdings ? Existe-t-il des études sur ce sujet ?

Différentes études ont été menées sur l'imposition des plus riches. Selon celle de l'IPP, le taux d'imposition effectif global des 0,0002 % les plus riches est de 26 %, contre 46 % pour les 0,1 % les plus riches. Plusieurs recherches menées à Bercy depuis, y compris par mes soins, ont montré que plusieurs milliers, voire des dizaines de milliers d'entre eux ne paient pas d'impôt sur le revenu. Avez-vous une estimation du nombre de très riches qui décrochent au regard de la progressivité du système fiscal ? Vous l'avez dit, la plupart des données remontent à 2018, date de la fin de l'ISF. Intuitivement, je pense que la suppression de l'ISF et l'instauration d'une *flat tax* ont aggravé le décrochage. Disposez-vous d'éléments en ce sens ?

Vous avez souligné l'importance des biens professionnels, distincts des biens financiers et des biens mobiliers qui entraient dans le calcul de l'ISF. Compte tenu de leur importance et de leur concentration entre les mains de quelques-uns, trouvez-vous raisonnable qu'ils ne soient pas taxés pour essayer de rétablir la progressivité de l'impôt ?

Dans un très intéressant rapport que vous avez publié en 2024 figure, notamment, un tableau présentant l'évolution du taux moyen des prélèvements obligatoires acquittés par les personnes physiques, hors cotisations liées au patrimoine, selon le niveau de salaire. Il montre que, contrairement à ce qui est dit, la France n'est pas la championne d'Europe des prélèvements obligatoires pour les salaires les plus élevés. Par exemple, pour une personne percevant 100 % du revenu

moyen, la France est quatrième derrière la Belgique, le Danemark et l'Allemagne, et elle reste en quatrième position au-delà, rejointe par le Royaume-Uni à 250 % du revenu moyen. Pourriez-vous commenter ce tableau et confirmer que, contrairement à ce que l'on entend, la France n'est pas la championne de l'imposition des personnes physiques les plus riches ?

Enfin, le rapport des revenus entre les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres passe de 21,1 à 6,2 après redistribution. J'ai toutefois l'impression que les 0,1 % les plus riches échappent à cette logique de redistribution, pour des raisons fiscales. Disposez-vous de données statistiques ou d'études qui confirmeraient ce pressentiment ?

Mme Estelle Mercier (SOC). Le croisement de certaines données a montré qu'en France, au moins 13 000 millionnaires assujettis à l'IFI ne payaient pas d'impôt sur le revenu et avaient un RFR nul. Disposez-vous d'éléments expliquant cette situation ?

En ce qui concerne le patrimoine professionnel stocké sous forme de revenu non distribué, vous avez indiqué qu'il serait utile de taxer les liquidités logées dans les holdings. Pourriez-vous détailler les exemples internationaux auxquels vous vous référez ?

L'un de vos scénarios porte sur la création d'un impôt différentiel sur la fortune personnelle, à un taux modéré et portant sur l'ensemble du patrimoine détenu hors biens professionnels. Si je comprends bien, il s'agit d'une contribution différentielle sur les hauts patrimoines (CDHP). Quel pourrait en être le taux ?

M. Patrick Lefas. Le seuil d'imposition de l'IFI – comme celui de l'ISF avant lui – est fixé à 1,3 million d'euros de patrimoine net. De fait, cet impôt ne concerne que les trois derniers centièmes de la distribution des patrimoines. La transformation de l'ISF à l'IFI a divisé par près de 3 le nombre d'assujettis, le faisant passer de 358 000 en 2017 à 133 000 en 2018. Le rendement s'en est trouvé largement amputé, puisqu'il est passé de 5,1 milliards à 1,8 milliard d'euros.

Cette transformation a mécaniquement fait sortir de la taxation les patrimoines les plus proches du seuil d'assujettissement, donc ceux dont les revenus et le patrimoine étaient les plus faibles, je crois qu'ils n'entrent pas dans le champ de vos travaux, et ceux dont le patrimoine était constitué d'une forte proportion de patrimoine mobilier. Les redevables de l'ISF les plus fortunés sont très majoritairement restés assujettis à l'IFI, même si une partie en est effectivement sortie. Parmi les redevables de l'ISF qui possédaient 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. Quant à ceux qui sont restés assujettis à l'IFI, le montant moyen de leur imposition a fortement chuté, passant de 399 600 euros en 2017 à 100 200 euros en 2018. Telles sont les conséquences de la disparition de l'ISF pour les détenteurs du patrimoine le plus élevé, mais les données

dont nous disposons sont anciennes et ne permettent évidemment pas de répondre à vos préoccupations.

M. Guilhem Blondy. Madame Mercier, vous avez évoqué 13 000 millionnaires qui ne paieraient pas d'impôt sur le revenu. J'ai noté ce chiffre avec intérêt ; c'est une question que nous examinerons en détail dans le cadre de l'étude sur l'évolution de l'impôt sur le revenu et des crédits et réductions d'impôt que vous nous avez commandée, et qui devrait vous être remise en septembre. Nous avons accès aux données relatives à l'impôt sur le revenu grâce à la fameuse base Pote (fichier permanent des occurrences de traitement des émissions), ainsi qu'aux déclarations IFI annexées à la déclaration de l'impôt sur le revenu. Nous n'avons pas encore effectué de recoupement avec les données transmises au Sénat par la DGFIP, mais *a priori*, les ordres de grandeur ne nous choquent pas. En revanche, nous ne pouvons pas encore vous dire quels dispositifs fiscaux ont conduit à la situation actuelle. Nous espérons pouvoir le faire d'ici à septembre.

M. Alexandre Jehan, secrétaire général adjoint du Conseil des prélèvements obligatoires. Certains pays se sont dotés depuis longtemps de systèmes de taxation des holdings. Aux États-Unis par exemple, 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.

Il existe également des dispositifs dans l'Union européenne ; cependant, afin de se conformer à la directive mère-fille, 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.

Au Luxembourg, 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. L'Irlande a instauré un dispositif ressemblant à l'*accumulated earnings tax*, mais adapté aux spécificités nationales : les revenus et les plus-values logés au moins dix-huit mois au sein d'une holding sont imposés à 20 %. Les deux pays prévoient des exemptions pour des raisons économiques, mais ces dispositifs sont ceux qui se rapprochent le plus de taxations sur les holdings.

Notre proposition relative à une contribution différentielle sur les hauts patrimoines résulte de constats du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital sur les limites de l'ISF en particulier sur le fait que le plafonnement limite l'imposition des plus fortunés. L'idée consiste à appliquer un taux plus faible pour

éviter le phénomène de décrochage documenté par ce comité d'évaluation. Cette CDHP a donc pour objectif de garantir une progressivité constante.

La question de l'inclusion ou non des biens professionnels dans le champ de la CDHP continue de se poser. S'ils sont conservés à des fins purement patrimoniales, ils ont nécessairement vocation à être transmis ; c'est pourquoi nous proposons de les taxer au moment de leur transmission. La plupart du temps, l'argent conservé dans la holding a vocation à être utilisé pour réinvestir. Taxer les biens professionnels comme des revenus plutôt que comme du patrimoine produirait des effets de bord.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Plusieurs de mes questions sont restées sans réponse. S'agissant de la comparaison avec d'autres pays européens en matière d'imposition des personnes physiques, pouvez-vous confirmer les données que vous avez publiées en 2024 ?

J'ai évoqué la redistribution entre les 10 % les plus pauvres et les 10 % les plus riches. La redistribution est-elle d'un niveau comparable pour les 0,1 % les plus riches, compte tenu de la rupture de la progressivité du système fiscal ? Existe-t-il des travaux à ce sujet ?

Enfin, vu l'importance du patrimoine professionnel pour les ultrariches, est-il raisonnable d'envisager de ne pas le taxer si l'on veut rétablir la progressivité du système fiscal ?

M. Guilhem Blondy. Nous confirmons les éléments présentés dans notre rapport sur l'impôt sur le revenu, avec un bémol : il s'agit de revenu fiscal. On ignore ce que donnerait le même calcul basé sur le revenu économique.

Au risque de vous décevoir, je dois préciser que comparer les 0,1 % les plus riches aux 0,1 % les plus pauvres n'aurait pas de sens du point de vue statistique. Les gens qui disposent de très peu de revenus n'ont pas nécessairement un niveau de vie que vous qualifieriez de très bas ; il peut s'agir, par exemple, d'étudiants encore à la charge de leurs parents – lesquels peuvent être riches. Statistiquement, ce ne sont pas forcément ceux que vous vous attendez à trouver.

Il en va de même s'agissant des 0,1 % les plus riches. Si l'on veut prendre en considération l'ensemble du patrimoine, financier, professionnel et immobilier, il faut recourir à des données d'enquête. Or tout statisticien de l'Insee vous dira que l'enquête Histoire de vie et patrimoine est fiable pour un échantillon de 10 % ou de 1 %, mais pas pour un échantillon de 0,1 %, trop petit pour être statistiquement représentatif. Par conséquent, nous ne savons pas réaliser sérieusement le calcul que vous cherchez à faire.

M. Patrick Lefas. L'exercice a été affiné avec les comptes nationaux distribués. 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.

Puisqu'on ne sait pas faire ce calcul statistiquement, nous avons préconisé le recours à d'autres outils comme l'imposition différentielle ou l'imposition sur la transmission. L'imposition sur la détention ou celle sur la transmission permettraient de prendre en considération davantage de patrimoine économique que ne le font les mesures actuellement en vigueur.

M. Charles de Courson, rapporteur. Le président de la commission des finances a évoqué la dégressivité fiscale jusqu'aux 0,1 % de contribuables ayant les revenus les plus élevés, qui pose des problèmes méthodologiques compliqués. En effet, les calculs ne tiennent pas compte de l'impôt sur les sociétés (IS) : considère-t-on qu'il est payé par les actionnaires ?

Si l'on tient compte des bénéfices non distribués dans le calcul du revenu économique, ne faut-il pas aussi intégrer le montant de l'IS ? De plus, faut-il tenir compte de l'IS versé à l'État français ou de l'IS versé à l'étranger ? Cela pose des problèmes méthodologiques redoutables.

Une deuxième question porte sur le calcul des droits de succession ou de donation, qui a été effectué de manière théorique. Compte tenu des données auxquelles vous avez accès, avez-vous pu calculer le montant effectivement payé, soit pour des donations, soit pour des successions ? Comme vous l'avez rappelé en introduction, les droits de succession sont très concentrés.

M. Guilhem Blondy. Votre première question concerne l'étude menée par l'IPP, alors que la seconde porte sur d'autres travaux, puisque les droits de succession ne sont pas traités dans cette étude.

De mémoire, l'étude de l'IPP sur le revenu économique décline deux versions : avec et sans prise en compte de l'impôt sur les sociétés français. Vous avez raison, l'IS versé à l'étranger pose problème. La prise en compte de l'IS renforce clairement la progressivité ; cette étude montre que l'impôt sur les sociétés est l'un des principaux impôts payés par les plus riches, indirectement, par le biais des entreprises qu'ils contrôlent. Par conséquent, l'impôt sur les sociétés, bien que proportionnel, contribue à repousser la limite de la dégressivité au-delà des 0,1 % les plus riches.

Nous considérons 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. La succession est donc, selon nous, le moment où il est le moins néfaste économiquement de taxer le patrimoine professionnel. C'est ce que préconise notre rapport.

Concernant les données, 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. Les travaux existants, notamment ceux de la Cour des comptes sur le pacte Dutreil, sont assez lourds à mener ; ils reposent sur l'exploitation des déclarations individuelles, grâce à des méthodes d'acquisition informatique assez complexes et coûteuses. En revanche, la direction générale du Trésor utilise un modèle de microsimulation des droits de succession pour calculer ses prévisions ; c'est celui que nous avons utilisé.

M. Charles de Courson, rapporteur. Une dernière question demeure, concernant les cotisations sociales que le CPO considère comme des prélèvements obligatoires, il me semble. Dans les travaux évoqués par le président de la commission des finances, seules les cotisations non contributives sont prises en compte. Ce choix est-il fondé ?

Mme Eva Sas (EcoS). Dans votre rapport, vous décrivez une société française de plus en plus marquée par les inégalités de patrimoine : 10 % des ménages détiennent 60 % du patrimoine global et 1 % en détient plus d'un quart.

Vous soulignez le rôle des successions dans cette concentration des patrimoines, avec une forte croissance, depuis les années 1990, de la part de patrimoine hérité dans le patrimoine global, qui représente jusqu'à 60 % du patrimoine moyen des ménages. C'est bien une société d'héritiers que vous décrivez. Vous nous permettrez de souligner l'importance de ce constat, à rebours des discours sur la méritocratie et les fruits du travail qui ne trouvent aucune application dans les faits.

Vous décrivez par ailleurs très bien les mécanismes de suroptimisation fiscale des plus aisés, notamment à travers des holdings utilisées totalement ou partiellement à titre patrimonial, sous la forme de *cash box*. Pour enrayer cette montée des inégalités, vous préconisez plusieurs mesures d'imposition du patrimoine ; permettez-moi d'en évoquer quatre.

La première, que vous avez déjà évoquée, consiste à taxer les revenus logés pendant une longue durée au sein des holdings. Pouvez-vous apporter des précisions sur la durée, l'assiette et le taux de cette mesure ? Faut-il s'inspirer des exemples irlandais et luxembourgeois que vous avez évoqués ?

La deuxième mesure est un impôt différentiel sur le patrimoine, comparable à la taxe Zucman que nous avons défendue ici, mais à un taux réduit à 0,5 %. Ne considérez-vous pas que le rendement d'un tel dispositif, que vous estimez à 1,4 milliard d'euros, serait insuffisant pour enrayer l'augmentation des inégalités de patrimoine que vous constatez par ailleurs ?

Les deux autres mesures portent sur la fiscalité des successions. Vous proposez notamment une imposition différentielle, c'est-à-dire une forme d'impôt plancher sur les très hautes transmissions qu'on pourrait appeler les super-héritages.

Pourriez-vous nous décrire plus avant cette proposition ? À partir de quel niveau définissez-vous une très haute transmission ?

À défaut d'adopter ces mesures, vous suggérez de restreindre le champ du pacte Dutreil aux seuls actifs professionnels, d'allonger de deux ans la durée de détention nécessaire pour bénéficier de l'exonération et de baisser son taux de 75 % à 50 %. Il ne vous aura pas échappé que seuls l'allongement de la durée de détention à deux ans et l'exclusion des biens somptuaires du bénéfice de cette exonération ont été intégrés à la loi de finances pour 2026. Pensez-vous qu'il faille aller plus loin dans l'encadrement du pacte Dutreil ?

M. Emmanuel Maurel (GDR). Lorsqu'on évoque les 13 000 personnes fortunées qui échapperaient à l'impôt sur le revenu, on nous oppose souvent, comme l'a fait le gouvernement, un effet « île de Ré » : des propriétaires de petites maisons, parfois d'anciens agriculteurs, sont désormais assujettis à l'IFI en raison de l'envolée des prix de l'immobilier. Parmi les plus fortunés, quelle proportion se trouve dans cette situation ?

Par ailleurs, avez-vous calculé quel serait le produit de l'ISF s'il était toujours en vigueur ? J'ai le sentiment que les fortunes progressent et que le manque à gagner est important.

Ma question suivante s'écarte un peu de l'objet de cette commission d'enquête, mais je profite de la présence de spécialistes pour la poser : comment expliquez-vous l'écart de rendement important, supérieur à 1 milliard, de la CDHR par rapport aux prévisions ?

Enfin, pour prolonger les comparaisons internationales, permettez-moi d'évoquer l'Espagne, qui vient d'instaurer une sorte d'ISF, dont le taux est de 3,5 % lorsque le patrimoine et les revenus excèdent 3,5 millions. Avez-vous examiné le fonctionnement de l'imposition des hauts patrimoines chez nos voisins ?

M. Guilhem Blondy. Notre proposition concernant la taxation des holdings est proche de celle qu'avait initialement faite le gouvernement dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2026, qui n'a finalement pas été adoptée.

S'agissant de l'impôt différentiel sur les très hautes transmissions, nous avons utilisé le seuil de 2,6 millions d'euros. Précisons, par honnêteté, que nous avons retenu ce niveau pour des facilités de chiffrage, cette catégorie étant suivie par la DGFIP ; il ne présente pas de valeur politique particulière.

Le rapport est assez clair sur le pacte Dutreil et formule trois propositions, dont deux ont été intégrées par voie d'amendement au PLF pour 2026, vous les avez citées. Celle qui n'a pas été retenue consistait à faire revenir le taux au niveau auquel il avait été fixé lors de la création du dispositif, c'est-à-dire à 50 %.

Compte tenu des mécanismes existants de démembrement de propriété ou d'abattement de 50 % en cas de transmission avant 70 ans, les taux d'imposition

effective restent inférieurs à 10 %, soit environ une année de bénéfice d'une entreprise, ce qui nous paraît raisonnable. Nous ne sommes pas partisans d'une imposition des biens professionnels supérieure au taux correspondant à une année de bénéfices – soit entre 8 % et 10 %, contre 5 % à 6 % actuellement.

S'agissant des 13 000 foyers fortunés qui ne paient pas d'impôt sur le revenu, nous allons, comme je l'ai déjà indiqué, étudier la question. Nous ne connaissons donc pas, à ce jour, la part de ces foyers concernée par l'effet « île de Ré » que vous avez évoqué. En tout état de cause, il ne faut pas confondre le débat sur les très hauts patrimoines et celui qui porte sur ces 13 000 foyers. Ceux-ci forment une population très particulière puisqu'ils ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu tout en étant assujettis à l'IFI. Cela signifie, théoriquement, qu'ils ont un revenu fiscal faible, mais peuvent avoir d'autres revenus, et un patrimoine immobilier important. Ils ont donc probablement un patrimoine important mais ils ne se classent pas forcément pour autant parmi les plus riches. Pour l'instant, nous sommes très prudents au sujet de cette catégorie de contribuables. Nous tâcherons d'étudier la question d'ici au mois de septembre, mais tant que nous ne disposons pas d'une étude précise, il faut se garder d'assimiler cette question à l'objet de votre commission d'enquête.

Quant à savoir quel aurait été le produit de l'ISF s'il avait été maintenu, nous n'avons pas fait le calcul, mais il suffit de faire un produit en croix, sachant qu'il était de 5 milliards en 2017. Cependant, il faut prendre en compte les effets comportementaux : certaines personnes sont revenues en France en 2018. Nous pouvons donc donner un ordre de grandeur mais nous ne nous risquerions pas à avancer une estimation.

M. Patrick Lefas. Sur le plan international, on constate une concentration des patrimoines et des revenus dans tous les pays de l'OCDE. 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.

Existe-t-il des dispositifs dont nous pourrions nous inspirer ? Aux États-Unis, les sommes thésaurisées dans des holdings à titre patrimonial sont taxées depuis les années 1930 par un dispositif décidé par le président Roosevelt à la suite de la montée des inégalités liée à la crise de 1929. Ce dispositif, qui existe toujours, a inspiré la création d'une taxe similaire en Irlande, la *close company surcharge*, où s'applique également un dispositif d'imposition des transmissions tout au long de la vie, inspiré par Atkinson, ayant pour objet de limiter les inégalités. Les taux appliqués sont plus faibles qu'en France et les abattements plus élevés, ce qui devrait faciliter son acceptabilité.

Au Royaume-Uni, l'équivalent du pacte Dutreil, le *business property relief*, sera durci à compter du mois d'avril : l'exonération, actuellement totale, sera ramenée à 50 % pour les transmissions de plus de 1 million de livres sterling. Quant

à l'Allemagne, on sait qu'elle réfléchit à une révision de ses dispositifs de soutien à la transmission d'entreprises familiales.

Plus loin de nous, le Brésil a entrepris une réforme de l'impôt sur les hauts revenus, qu'il a d'ailleurs défendue lors de sa présidence du G20. C'est à cette occasion que M. Zucman a présenté aux membres du G20 son projet de taxe, qui n'a pas prospéré mais a alimenté un débat intéressant en France. Le Parlement brésilien a adopté, en octobre dernier, un impôt minimal sur les hauts revenus afin de financer une exonération d'impôt sur le revenu pour les classes moyennes.

La concentration des patrimoines n'est donc pas propre à la France. Mais force est de constater que l'on pourrait s'inspirer de dispositifs étrangers pour corriger les aspects les plus pernicieux et les plus contestables de cette situation, en particulier ceux qui peuvent mettre à mal le consentement à l'impôt. Nous sommes à votre disposition pour vous donner des informations plus détaillées sur les comparaisons internationales, auxquelles un rapport a été spécifiquement consacré.

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous consacrerons, aux alentours du 27 avril, des auditions à la question de la fiscalité internationale.

Pourriez-vous compléter votre réponse s'agissant de la fiscalité des successions et de l'imposition différée ?

M. Guilhem Blondy. Concernant les très hautes transmissions, nous avons retenu le seuil de 2,6 millions d'euros parce qu'il nous permet de réaliser le chiffrage plus facilement.

M. le président Jean-Paul Mattei. Force est de constater qu'il nous manque des outils pour avoir une vision objective et complète des patrimoines. Quels outils pourraient être développés pour obtenir l'information la plus claire possible, dans le respect de la confidentialité ? Pourrait-on par exemple s'inspirer de la déclaration d'occupation désormais obligatoire dans la base *Gérer mes biens immobiliers* ?

M. Patrick Lefas. 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. La numérisation de ces données dans des conditions qui permettent une exploitation statistique – nous pouvons accéder aux données fiscales mais elles doivent être anonymisées – est à cet égard un chantier important. Cela dit, la matière sur laquelle travaille le Conseil des prélèvements obligatoires est la règle fiscale, ses évolutions, les conséquences que peut emporter la modification de tel paramètre, de telle assiette ou de tel taux. Ainsi, nous savons, pour passer en revue les réductions et crédits d'impôt, qu'en matière d'optimisation fiscale, il existe des marges de progrès. En revanche, notre travail ne consistera jamais à acquérir une connaissance des patrimoines. Nous exploitons les données disponibles, dont nous déduisons un certain nombre de conséquences pour tenter d'asseoir des modifications réglementaires ou législatives en matière d'imposition. Hélas, nous n'avons pas d'autre finalité que celle-là.

Je comprends la frustration que peut provoquer ma réponse, mais la solution consiste à encourager la réalisation la plus rapide possible de travaux qui permettent aux chercheurs d'accéder à ces données afin que nous puissions nous appuyer, notamment pour répondre aux commandes particulières des commissions des finances, sur des contributions émanant d'organismes de recherche.

M. Charles de Courson, rapporteur. Avez-vous connaissance de travaux portant sur la rentabilité respective des différentes composantes du patrimoine : biens fonciers, biens immobiliers, placements financiers, participations directes ou indirectes dans des entreprises ? Je pose cette question car si l'on taxe la détention du patrimoine à un taux supérieur au taux de rendement, la mesure sera annulée par le Conseil constitutionnel. Vous avez vous-mêmes proposé un impôt différentiel sur le patrimoine non professionnel de 0,5 %, mais que fait-on des biens qui ne rapportent rien ou qui rapportent moins de 0,5 % ?

M. Patrick Lefas. Il existe des études comparatives de la rentabilité des différents types d'actifs, mais elles sont menées dans un cadre sectoriel ou professionnel. Je pense, par exemple, aux travaux de l'Autorité des marchés financiers (AMF), de la Fédération bancaire française (FBF) ou de la Caisse des dépôts, dont nous n'avons pas étudié la méthodologie. La réponse est donc, hélas, négative : nous ne disposons pas de données sur la rentabilité moyenne de chaque type d'actif. Or cet élément est, en effet, important au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au caractère confiscatoire de l'impôt.

M. Charles de Courson, rapporteur. Si vous avez proposé un taux de 0,5 %, c'est probablement parce que, conscients que la rentabilité des patrimoines est très diverse, vous avez voulu éviter la situation dans laquelle des contribuables auraient des revenus inférieurs au montant de la taxe dont ils devraient s'acquitter.

Si nous disposions de données réelles en la matière, nous pourrions peut-être comprendre en partie la situation des personnes qui détiennent un gros patrimoine, un ou deux millions d'euros, mais qui ont peu de revenus ou n'en ont pas du tout, et qui ne paient donc pas d'impôt sur le revenu. Cela rejoint, du reste, ma question sur la non-imposition des loyers fictifs. Nous ne pourrions pas taxer, par exemple, le propriétaire d'un superbe appartement au centre de Paris, qui n'aurait pas d'autres revenus, puisque, depuis 1965, le loyer fictif n'est pas considéré comme un revenu. Le Conseil constitutionnel nous retoquerait. C'est pourquoi j'ai été étonné que vous proposiez un taux, même s'il n'est que de 0,5 %. Comment résoudre le problème ?

M. Guilhem Blondy. Le taux de 0,5 % a été validé par le Conseil constitutionnel lorsqu'il a examiné l'ISF proposé par le président Sarkozy en 2011, qui a été voté mais n'a jamais été appliqué. Le dispositif, qui excluait les biens professionnels, comme nous le proposons également, prévoyait un taux moyen de 0,5 % sans plafonnement. Le dispositif proposé par François Hollande en 2012, avec un taux plus élevé, a été censuré par le Conseil constitutionnel dans un premier temps parce qu'il n'était pas plafonné.

Mais une fois qu'on a dit cela, on n'a pas répondu à votre question. Indépendamment de l'hypothèse d'une censure du Conseil constitutionnel, on peut en effet vouloir fixer des taux qui prennent en compte la rentabilité des actifs. En la matière, notre compétence étant limitée à la sphère fiscale, nous nous appuyons sur des études extérieures, dont nous pourrons vous communiquer les références mais sur la qualité desquelles nous n'avons pas un avis critique très fouillé.

M. le président Jean-Paul Mattei. La question de la valorisation est complexe : parle-t-on de la valeur vénale ? Comment prendre en compte sa fluctuation ? La valeur vénale correspond à un prix déterminé au moment de la transaction par l'accord entre le vendeur et l'acquéreur ; d'où la difficulté à l'évaluer.

J'ai toujours été un peu troublé par les analyses de l'IPP sur les revenus des associés, qui sont en général des personnes physiques, au regard de ceux de l'entreprise qui est une personne morale, sachant qu'il existe une notion juridique d'opacité de la personnalité morale et de la personnalité fiscale.

Intégrez-vous ces contraintes juridiques dans votre analyse ?

M. Guilhem Blondy. Il s'agit d'une véritable difficulté de la fiscalité du patrimoine. Comme vous le savez, l'IFI est calculé en fonction de la valeur vénale des biens, mais celle-ci est déclarative ; elle correspond à l'appréciation qu'en a le contribuable. Plusieurs études démontrent qu'il existe probablement une sous-évaluation, certes pas énorme mais structurelle. La Cour des comptes a ainsi souligné que, pour la période 2018-2023, l'augmentation de la valeur des biens déclarés à l'IFI ne reflétait pas celle des prix des biens immobiliers.

Quant aux travaux plus académiques, comme ceux de l'IPP, je comprends qu'ils se fondent sur les valeurs cotées lorsqu'il y a un marché, et en l'absence de cotation, sur des valeurs nettes comptables, dont la qualité peut être questionnée. S'agissant des valeurs cotées, la question se pose aussi de savoir si l'on retient une valeur *spot* ou une valeur lissée dans le temps. La bonne estimation de la valeur à prendre en compte dans l'assiette est une véritable difficulté de la fiscalité du patrimoine.

M. Patrick Lefas. S'agissant du patrimoine immobilier, la DGFIP a une capacité de contrôle puisque la déclaration IFI doit mentionner la date d'entrée du bien dans le patrimoine et sa valeur. En cas d'absence de revalorisation, la sous-déclaration de la valeur vénale saute aux yeux, d'autant plus que dans certaines zones, la valeur des biens immobiliers a connu une hausse très sensible. Cela vaut pour les résidences secondaires comme pour les résidences principales. Si l'on menait une politique de contrôle peut-être plus active, le produit de l'impôt pourrait être plus cohérent avec les évolutions patrimoniales observées.

M. le président Jean-Paul Mattei. Dans notre histoire fiscale, des mesures ont été prises pour permettre, en cas de doute, ce que l'on appelle des contrôles anticipés en matière de succession, mais elles ont été assez peu utilisées car, encore une fois, il est très complexe d'évaluer des sociétés non cotées.

M. Patrick Lefas. En effet, plus la situation est complexe, je pense par exemple au *private equity* –, plus l'incertitude est grande. 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. Il convient donc de trouver un équilibre entre la nécessaire participation de chacun aux charges nationales et la prise en compte des fluctuations très importantes liées au risque. Il faut avancer pas à pas en la matière.

M. Charles de Courson, rapporteur. Nos collègues ont évoqué les 13 000 contribuables qui ne paient pas ou quasiment pas d'impôt sur le revenu alors qu'ils sont considérés comme détenant un haut patrimoine, c'est-à-dire au moins 1,5 million d'euros de biens immobiliers. Pour donner un ordre de grandeur, 38 % des contrôles fiscaux effectués ont entraîné un rehaussement d'imposition, mais pour les 62 % restants, leur déclaration était juste.

Il y a une certaine confusion dans nos débats entre hauts revenus et hauts patrimoines. Nous devons donc veiller à bien les distinguer. C'est pourquoi je serais très intéressé de connaître les taux de rendement des différents éléments du patrimoine et leur dispersion. Ces éléments pourraient peut-être nous être fournis par la Fnaim (Fédération nationale de l'immobilier) pour l'immobilier, les Safer (sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) pour le foncier et l'Autorité des marchés financiers pour les sociétés cotées. Disposez-vous de ces données ?

M. Guilhem Blondy. Nous pourrons vous communiquer une liste d'études sur lesquelles nous nous sommes appuyés, sans garantir leur qualité car nous n'avons pas exploré en détail leur méthodologie.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je vous remercie pour vos réponses et vous saurais gré de compléter par écrit le questionnaire qui vous a été transmis.

*

* *

2. Audition, ouverte à la presse, de M. Stéphane Sorbe, chef du service des finances publiques et des politiques sociales (SSOFIA) de la direction générale du Trésor (31 mars 2025)

M. le président Jean-Paul Mattei. Mes chers collègues, je vous souhaite la bienvenue pour cette première audition de la semaine, au cours de laquelle nous allons entendre M. Stéphane Sorbe, chef du service des finances publiques et des politiques sociales (SSOFIA) de la direction générale du Trésor. M. Sorbe, vous êtes inspecteur général de l'Insee et exercez vos fonctions actuelles au sein d'un service chargé notamment d'analyser les finances publiques et la fiscalité, et d'apporter des conseils aux ministres compétents. Votre audition doit nous permettre d'apprécier les données dont nous disposons pour mieux cerner quels sont les ménages disposant des patrimoines et des revenus les plus élevés, la composition de leurs richesses et comment elles sont imposées.

L'audition du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), la semaine dernière, nous a déjà permis de constater que nous manquons de certaines données pourtant nécessaires à la compréhension de la répartition de l'effort fiscal entre les contribuables, notamment au sommet de l'échelle des revenus et de patrimoine. Nous espérons néanmoins que nos travaux nous permettront de percevoir de la manière la plus fidèle possible la situation des contribuables aisés et les éventuelles difficultés que pose notre système fiscal.

Vous pourrez, si vous le souhaitez, effectuer un propos liminaire d'une dizaine de minutes. Au regard de la technicité de notre sujet d'enquête et du temps limité imparti à cette audition, certaines questions nécessiteront peut-être des compléments écrits aux réponses que vous pourrez formuler à l'oral. Ainsi, vous pourrez faire parvenir au rapporteur un retour écrit au questionnaire qui vous a été transmis ainsi que, le cas échéant, aux autres questions que vous jugerez utiles de nous transmettre.

En application de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, je vais préalablement vous demander de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vous invite donc à lever la main droite et à dire « Je le jure ».

(M. Sorbe prête serment.)

M. Stéphane Sorbe, chef du service des finances publiques et des politiques sociales, direction du Trésor. Je vous remercie de me donner l'opportunité de m'exprimer devant vous aujourd'hui. Avant d'entrer dans le vif du sujet, je souhaite resituer brièvement le rôle de la direction générale du Trésor sur ces questions. En matière de fiscalité comme sur d'autres sujets, notre fonction est une fonction d'analyse économique et de conseil en politique publique au service du gouvernement, dans l'objectif d'éclairer les choix qui peuvent être réalisés.

Dans l'écosystème de Bercy, nous occupons plutôt un rôle de généraliste, à travers un prisme large et un angle d'analyse très économique, en travaillant

étroitement avec les autres directions, notamment la direction de la législation fiscale et la direction générale des finances publiques (DGFIP), qui sont souvent plus spécialistes que nous sur chaque sujet pris individuellement. En pratique, nous nous appuyons surtout sur une analyse critique de la littérature académique, institutionnelle et administrative, sur des études existantes et sur des chiffrages que nous réalisons nous-mêmes. Nous sommes ainsi à la fois producteurs et consommateurs d'analyse économique et utilisateurs de données, mais pas véritablement producteurs de données nous-mêmes.

Pour en venir au sujet lui-même, je vous propose de structurer mon propos en trois temps. Je reviendrai d'abord sur les grands objectifs de la fiscalité des hauts patrimoines, puis je discuterai des avantages et des inconvénients des différents types de prélèvements, avant d'évoquer les perspectives d'amélioration du système telles que nous pouvons les envisager.

On peut identifier trois principaux objectifs de la fiscalité des hauts patrimoines, et plus largement de la fiscalité des ménages : objectif d'efficience économique, objectif de rendement et enfin, objectif d'équité. Cette grille de lecture est utile, car ces objectifs sont parfois en tension les uns avec les autres.

L'objectif d'efficience consiste à faire en sorte que le système fiscal soit le plus favorable possible à l'activité économique et au dynamisme économique, afin d'augmenter la taille totale du gâteau. Cela implique de rechercher des prélèvements les moins « distorsifs » possibles, qui ne désincitent pas à l'investissement et à l'innovation des entreprises. Ce raisonnement justifie notamment que les actifs professionnels soient moins taxés que d'autres types d'actifs. 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.

Le deuxième objectif est celui du rendement. Dans le contexte actuel de déficit public élevé, à 5,1 % du PIB en 2025, cet enjeu est évidemment central. Mais la France présente déjà un taux de prélèvements obligatoires parmi les plus élevés d'Europe, à 43,6 % du PIB en 2025. Notre analyse générale est la suivante : les efforts de redressement devraient prioritairement porter sur la dépense publique. Néanmoins, si l'on se concentre sur la fiscalité du patrimoine au sens large, son rendement total s'élevait à 112 milliards d'euros en 2023, soit un peu moins de 4 % du PIB et environ un dixième de l'ensemble des prélèvements obligatoires.

Cette fiscalité recouvre les impôts sur le stock de patrimoine, comme la taxe foncière ou l'impôt sur la fortune immobilière, les impôts sur les revenus du patrimoine, tels que l'impôt sur le revenu et la contribution sociale généralisée

(CSG) sur les revenus du capital, ainsi que les impôts sur les mutations du patrimoine, à titre onéreux ou à titre gratuit, c'est-à-dire les donations et successions. Ce rendement a fortement augmenté depuis 1995, ayant été multiplié par un facteur de 4,5, soit une croissance deux fois plus rapide que celle de l'ensemble des prélèvements obligatoires, principalement en raison de la hausse du stock de patrimoine des ménages français, multiplié par quatre sur la période.

Le troisième objectif est celui de l'équité, qui renvoie à la redistribution et à la progressivité de l'impôt. Il s'agit d'une exigence constitutionnelle et d'un enjeu majeur de consentement à l'impôt. 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. Les analyses du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) indiquent que le système socio-fiscal est globalement progressif.

Toutefois, 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.

Ces trois objectifs sont donc clairement en tension. Un système recherchant à la fois un rendement élevé et une forte progressivité conduirait à taxer lourdement le capital professionnel, ce qui serait très défavorable à l'activité économique. Cet arbitrage est au cœur des débats.

J'en viens aux avantages et inconvénients des différents types d'imposition du patrimoine. La taxation des revenus du capital présente l'avantage de porter sur des flux disposant d'une matérialité financière, ce qui facilite la capacité contributive et le consentement à l'impôt. En revanche, elle ne permet pas de capter les revenus non distribués. La taxation du stock de capital permettrait de saisir ces revenus potentiels, mais elle soulève de nombreuses difficultés. Elle suppose de définir un rendement normal du capital, de taxer ce rendement réalisé ou non, d'évaluer des actifs parfois complexes, et peut poser des problèmes de liquidité pour les contribuables. Elle peut également soulever des enjeux constitutionnels, notamment en matière de plafonnement en fonction des revenus, et conduire à des comportements d'optimisation et à une régressivité pour les patrimoines très élevés.

La troisième voie consiste à taxer les mutations du patrimoine, en particulier les donations et successions élevées. Cette modalité est généralement très bien évaluée par la littérature économique, car elle est peu distorsive et favorable à l'égalité des chances. Elle est toutefois politiquement sensible et peu populaire.

S’agissant des perspectives de réforme, notre message principal est que nous ne recommandons pas de grandes réformes systémiques ni de « big bang » de la fiscalité du patrimoine. Le niveau de prélèvement est déjà élevé et difficilement compressible dans le contexte budgétaire actuel, tandis que les réformes récentes ont permis d’aligner la France sur les pratiques internationales en matière de taxation du capital mobile. Pour améliorer la progressivité en haut de la distribution, l’augmentation des taux statutaires ne nous paraît pas constituer la solution, car l’érosion observée provient davantage de dispositifs dérogatoires, de niches fiscales et de revenus non distribués que du niveau des taux eux-mêmes. En outre, une hausse des taux serait préjudiciable dans un contexte de concurrence internationale.

La piste privilégiée consiste donc à réexaminer et à resserrer ces dispositifs dérogatoires, souvent bénéfiques aux ménages les plus aisés et dont l’efficacité économique n’est pas toujours démontrée. De nombreux rapports, notamment ceux du Conseil des prélèvements obligatoires, de la Cour des comptes et de la mission d’information relative à la fiscalité du patrimoine de la commission des finances de l’Assemblée nationale de 2023, ont déjà largement documenté ces dispositifs. Concernant les revenus non distribués, deux approches complémentaires peuvent être envisagées : une taxation accrue au fil de l’eau des revenus conservés dans des holdings patrimoniales, malgré les difficultés pratiques et juridiques ; ou une taxation renforcée lors des transmissions, lorsque ces revenus n’ont pas été imposés antérieurement.

Enfin, 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 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.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ma première question est liée au titre de notre commission d’enquête et concerne la contribution des hauts patrimoines et des hauts revenus au financement du service public. Pour vous, que sont, qui sont, les hauts revenus et les hauts patrimoines ?

M. Stéphane Sorbe. N’étant pas producteurs de données, nous n’avons pas de rôle normatif et nous ne donnons donc pas de définition de ce qu’est un haut revenu ou un haut patrimoine. Dans les différentes études existantes, on observe plusieurs définitions, qui dépendent des données disponibles et des objectifs poursuivis.

En général, on se réfère à des quantiles de revenus ou de patrimoine, tels que les 10 %, 1 %, 0,1 % ou 0,01 % les plus élevés. Cette approche nous paraît pertinente. À titre d’exemple, la DGFIP a publié l’an dernier une étude définissant les très hauts revenus et les très hauts patrimoines comme les 0,1 % les plus élevés. Cette définition nous semble légitime. Celle proposée dans le questionnaire, proche

de cette approche, nous paraît également recevable, sans que nous ayons pour autant d'avis définitif, car cela dépend de la question posée.

M. Charles de Courson. Je vous pose cette question, dans la mesure où la notion de patrimoine pose problème. Le patrimoine, ce sont les actifs financiers, les actifs immobiliers et les actifs mobiliers. Les droits à pension ne sont pas intégrés, alors que des études montrent que, pour certaines catégories, notamment le premier décile, l'essentiel du patrimoine réside précisément dans ceux-ci.

Il existe donc un problème de définition du patrimoine. Le même problème se pose pour le revenu. On part du revenu fiscal net, puis du revenu fiscal de référence, mais de nombreux éléments échappent au passage vers le revenu économique. Les loyers fictifs en sont un exemple, alors que le taux de propriétaires augmente fortement en fin de cycle de vie. Le pourcentage de propriétaires augmente avec l'âge, jusqu'à atteindre 70 % à 70 ans. Depuis 1965, ce « revenu fictif » n'est plus taxé. Ma question est donc la suivante : qu'est-ce que le revenu et qu'est-ce que le patrimoine ?

M. Stéphane Sorbe. Vous soulevez en effet de nombreux sujets, tous particulièrement intéressants. En premier lieu, il convient de rappeler qu'il existe deux grandes familles de données, que l'on s'intéresse au revenu ou au patrimoine : les données fiscales et les données issues d'enquêtes statistiques, qui présentent des propriétés différentes. 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. Ainsi, le passage de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) a conduit à restreindre le champ couvert aux seuls patrimoines immobiliers, excluant de fait le reste du patrimoine.

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. En revanche, 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. Même grâce des échantillons importants, comme ceux mobilisés par l'Insee, la précision diminue fortement lorsque l'on se concentre sur les extrêmes de la distribution.

Vous évoquez ensuite la question des droits à pension. Une étude de France Stratégie publiée en 2020 a cherché à intégrer ces droits à pension futurs dans la mesure du patrimoine des ménages, en considérant qu'il s'agit, d'un point de vue économique, d'une forme de patrimoine. Conceptuellement, cette approche est pertinente, même si ces droits ne sont ni immédiatement tangibles ni totalement certains tant qu'ils ne sont pas liquidés. Toutefois, leur mesure est extrêmement complexe, car elle dépend de nombreux paramètres : l'évolution future du système de retraite, les trajectoires professionnelles individuelles, les évolutions démographiques. Il s'agit donc d'une mesure d'économiste incertaine, difficile à

systématiser et qui ne peut atteindre le même degré de précision que l'évaluation du capital physique ou financier. C'est pourquoi, malgré l'intérêt intellectuel de cette démarche, l'intégration des droits à pension dans les statistiques usuelles de patrimoine demeure délicate.

S'agissant du revenu fiscal de référence (RFR), vous soulignez à juste titre qu'il inclut certains éléments, mais en exclut d'autres, notamment des revenus exonérés d'impôt, comme ceux issus de certains produits d'épargne (plan d'épargne en actions ou plan d'épargne retraite). Cette exclusion n'est pas neutre, car 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). Le Conseil des prélèvements obligatoires a ainsi proposé d'élargir le périmètre du revenu fiscal de référence, afin de se rapprocher d'une mesure plus exhaustive des revenus, sans pour autant fiscaliser ces revenus supplémentaires.

Sur le plan théorique, cette approche va dans le bon sens. En pratique, elle pose toutefois des difficultés importantes, car elle impliquerait d'accroître les obligations déclaratives des contribuables et soulèverait des questions de fiabilité des données, dès lors que ces revenus n'auraient pas d'impact direct sur le montant de l'impôt payé pour l'année. En résumé, l'élargissement des revenus inclus dans le RFR semble pertinent, mais se heurte à des difficultés pratiques.

Enfin, d'un point de vue économique, les loyers fictifs constituent bien une forme de revenu que les propriétaires occupants se versent à eux-mêmes, même en l'absence de flux financiers observables. Dans une logique de neutralité entre propriétaires et locataires, leur prise en compte est cohérente. Toutefois, leur mesure repose nécessairement sur des approximations, ce qui introduit des risques d'imprécision. Par ailleurs, ce concept demeure difficilement compréhensible pour une large partie de la population, ce qui en limite l'acceptabilité. Malgré ces limites pratiques et sociales, il n'en demeure pas moins que, sur le plan strictement économique, les loyers fictifs constituent un concept pertinent.

M. Charles de Courson. Disposez-vous d'études sur la rentabilité et la distribution des différentes composantes d'un patrimoine ? Je pense au patrimoine foncier, à l'immobilier, en distinguant l'immobilier pour le logement, l'immobilier d'entreprise et l'immobilier commercial, et aux placements mobiliers, que vous avez commencé à évoquer. Est-ce que vous avez des travaux sur la rentabilité de chacune de ces composantes et la distribution de cette rentabilité autour de cette moyenne ?

M. Stéphane Sorbe. La réponse simple est non. Sur la rentabilité agrégée, nous pouvons observer un certain nombre d'éléments, même si nous n'avons pas conduit d'études spécifiques sur ce point. Il est possible d'analyser, par grandes classes d'actifs, l'évolution des prix de l'immobilier sur longue période, des actifs actions ou obligations, ou encore la valeur des terres. Toutefois, cela dépend fortement des périodes retenues, car certains actifs connaissent des cycles très longs.

Or une rentabilité mesurée sur vingt ans n'est pas nécessairement la même que sur quarante ou soixante ans. À un niveau agrégé, ces analyses sont donc possibles. En revanche, je n'ai pas connaissance d'études qui croiseraient ces données avec une approche en termes de distribution, visant à déterminer si les ménages les plus aisés bénéficient d'une rentabilité plus élevée de leur patrimoine. Cependant, il est bien établi que la composition du patrimoine diffère fortement : les ménages aisés détiennent davantage d'actifs financiers et de parts de sociétés, tandis que l'immobilier domine chez les ménages moins aisés.

M. Charles de Courson. Les études montrent que le rendement brut est d'environ 1 % pour les revenus fonciers nets, contre 3 % à 6 % pour le logement et 7 % à 8 % pour l'immobilier d'entreprise ou commercial. Sur longue période, la rentabilité des placements d'actions est encore supérieure. Il me semble que plus le patrimoine augmente, plus ses composantes les plus rentables augmentent. Comment se distribue la rentabilité de ces éléments ? Avez-vous eu connaissance de travaux sur ce sujet ?

M. Stéphane Sorbe. Je n'ai pas connaissance de travaux sur cette question. Nous pourrons regarder à nouveau et éventuellement vous répondre par écrit, si nous retrouvons des références sur ce sujet.

Il faut par ailleurs observer que dans le patrimoine des ménages les plus aisés, figurent, de manière générale, davantage d'actifs plus risqués. Or ces derniers sont également ceux qui offrent un rendement plus élevé sur moyenne et longue période, même si à court terme, la volatilité peut affecter leur performance.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je souhaite réagir aux propos que vous avez tenus précédemment, concernant votre capacité à appréhender le patrimoine des contribuables. Des évolutions législatives sont intervenues qui ont mis fin à des obligations déclaratives, en particulier du fait de la suppression de l'ISF. Avez-vous constaté un décrochage en termes de données disponibles ?

La situation est plus simple pour le patrimoine immobilier, puisque les déclarations existent toujours. En revanche, s'agissant du patrimoine mobilier, avez-vous constaté ce décrochage depuis la disparition de l'ISF ? Enfin, s'agissant des revenus économiques et des revenus effectifs, votre analyse a-t-elle évolué sous l'influence de certains économistes et de leurs travaux récents ?

M. Stéphane Sorbe. Avant 2016, lorsque l'ISF existait et que les déclarations d'ISF étaient obligatoires, nous avions évidemment accès à davantage d'informations, puisque les ménages étaient tenus de remplir ces déclarations et que celles-ci déterminaient l'impôt acquitté. Ces données n'étaient pas parfaites pour autant, notamment parce que certains éléments exclus de l'assiette de l'ISF – en particulier les biens professionnels – n'étaient pas systématiquement déclarés, surtout dans le cadre des déclarations simplifiées. Jusqu'en 2016, nous disposions néanmoins de données fiscales de bonne qualité sur les patrimoines immobiliers et mobiliers, à l'exception de ce qui échappait à l'assiette de l'ISF.

Depuis 2016, avec le passage à l'IFI, les données fiscales portent uniquement sur le patrimoine immobilier. Nous avons donc perdu l'information sur le patrimoine mobilier dans les données fiscales. Cela explique d'ailleurs que certaines études, notamment celles de l'Institut des politiques publiques (IPP), se fondent encore sur les données de 2016, pour conserver cette composante.

La question de l'amélioration des données se pose naturellement et nous sommes très demandeurs de dispositifs permettant de renforcer leur qualité. Toutefois, demander aux contribuables assujettis à l'IFI de déclarer également leurs patrimoines mobiliers ou leurs revenus professionnels sans incidence fiscale directe ne garantit pas une meilleure qualité des données. En l'absence d'impact sur l'impôt dû, l'effort déclaratif serait probablement moindre, et l'administration fiscale, contrainte par ses ressources, privilégierait le contrôle des éléments fiscalisés plutôt que des données à visée statistique.

M. Charles de Courson, rapporteur. D'après les travaux dont vous disposez, la rentabilité des patrimoines, dans leur diversité, a-t-elle augmenté sur longue période ? Est-elle stable ?

M. Stéphane Sorbe. Nous ne disposons pas de données à ce propos ; nous ne traitons pas la question sous cet angle.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans votre introduction, vous avez souligné avec justesse que les patrimoines ont été multipliés par 4,5 sur trente ans. Pendant la même période, les revenus ont augmenté beaucoup moins vite. Comment s'explique ce différentiel ? Je vous interroge parce que l'on peut aisément se demander si la répartition de la valeur ajoutée, du PIB pour simplifier, a évolué. D'après les études disponibles, cette répartition est globalement stable, avec une très légère hausse de la part des salaires. Dans ce cas, comment expliquez-vous que les patrimoines aient augmenté bien plus vite que les revenus ?

M. Stéphane Sorbe. Plusieurs éléments doivent être pris en considération. Tout d'abord, la hausse des prix de l'immobilier a été bien plus rapide que celle des revenus ou du PIB sur la période considérée. Les prix de l'immobilier, observés sur une très longue période, obéissent à des cycles assez longs. Il y a ainsi eu une phase marquée d'augmentation, précisément incluse dans la période que nous examinons ici, puis une phase de relative stabilisation. Il serait sans doute préférable d'y revenir par écrit, afin d'éviter toute approximation dans une réponse formulée à chaud.

Un autre facteur concerne l'épargne des ménages concernés. En effet, l'accumulation de patrimoine peut résulter d'un comportement d'épargne. Indépendamment de la rentabilité du capital ou du patrimoine détenu, il est possible de disposer d'un patrimoine très rentable sans que celui-ci n'augmente, si les revenus issus de ce capital ne sont pas épargnés. À l'inverse, même en l'absence d'une forte rentabilité, un effort d'épargne élevé conduit mécaniquement à une augmentation du patrimoine. Plusieurs mécanismes peuvent donc expliquer la hausse du patrimoine total observée.

Il ne faut donc pas se limiter à la seule question du rendement. Il convient de prendre en compte le rendement, l'épargne et la dynamique des prix des actifs sur la période.

M. Charles de Courson, rapporteur. Lors des trois ou quatre dernières années, nous avons observé un décrochage rapide, passant de 14,5 % à 19 %, mais il s'agit d'un phénomène très récent. Il me paraît donc fondamental de réfléchir aux mécanismes explicatifs de ces évolutions. Vous soulignez d'ailleurs que vous n'avez pas de réponse immédiate à cette question. Le confirmez-vous ?

M. Stéphane Sorbe. Nous n'avons pas étudié ces aspects récemment. Nous allons toutefois examiner la littérature existante, afin de voir s'il existe des travaux pertinents.

M. Charles de Courson, rapporteur. Le phénomène observé en France se retrouve-t-il dans les autres grands pays développés ?

M. Stéphane Sorbe. De manière générale, les tendances apparaissent relativement comparables. La hausse globale du patrimoine plus rapide que celle des revenus économiques est un phénomène assez largement observé de façon transversale entre pays. En revanche, les dynamiques de prix de l'immobilier ont été très différentes selon les pays. Certains ont connu de véritables bulles immobilières dans les années 2000, qui ont ensuite éclaté. Malgré ces différences, la tendance globale demeure largement vérifiée dans les pays comparables.

Je me permets ensuite de revenir à une question antérieure du président, à laquelle je n'avais pas encore répondu. Il s'agissait de savoir si les études économiques récentes avaient fait évoluer notre compréhension de ces sujets. À cet égard, je souhaite mentionner l'étude de l'Institut des politiques publiques de 2023, dont vous avez évidemment connaissance. Il s'agit d'un travail de grande qualité, très riche et très documenté, fondé sur un appariement inédit de différentes bases de données. Comme tout travail économique, il repose toutefois sur des hypothèses et des imputations.

Son résultat principal est le suivant : lorsque l'on considère le revenu fiscal des ménages et l'impôt payé, le taux effectif d'imposition augmente avec le niveau de revenu, ce qui confirme la progressivité attendue de l'impôt. En revanche, lorsque l'on adopte un concept plus large de revenu économique, plus académique et moins directement mesurable, le taux effectif d'imposition diminue au sommet de la distribution, au-delà des 0 à 1 % les plus riches.

Cela s'explique notamment par le fait que ces très hauts revenus détiennent majoritairement des biens professionnels et disposent d'une capacité à piloter leurs revenus, lesquels ne sont pas nécessairement distribués et donc pas immédiatement taxés. L'étude montre également que ces revenus non distribués sont peu taxés lors des transmissions (donations ou successions), ce qui renforce les mécanismes d'accumulation. Cette analyse a nourri notre réflexion et conforté l'idée que certains dispositifs dérogatoires contribuent à réduire l'imposition des très hauts revenus et

patrimoines, justifiant un examen approfondi et une modification potentielle du dispositif, notamment pour limiter le potentiel d'optimisation fiscale des très hauts revenus.

M. Charles de Courson, rapporteur. Disposez de données sur l'évolution de la répartition du patrimoine, mais aussi du revenu au cours du cycle de vie ? Comment analysez-vous ce cycle de vie pour les ménages les plus aisés ? Je pense ici aux enjeux tels que les donations et la baisse du nombre d'enfants par famille. Moins il y a d'enfant par famille, plus le patrimoine est concentré, et inversement. Avez-vous conduit ou eu connaissance de travaux sur ce sujet que vous avez évoqué en introduction ?

M. Stéphane Sorbe. Cette question est effectivement essentielle. La théorie économique classique nous indique que, normalement, les ménages épargnent lorsqu'ils sont en activité, puis désépargnent une fois arrivés à l'âge de la retraite. C'est d'ailleurs un schéma observé dans un certain nombre de pays. 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. Ces données proviennent de la Banque de France.

En conséquence, le patrimoine des ménages atteint désormais son pic plus tardivement qu'auparavant. En 1998, le patrimoine moyen culminait autour de 55 ans, puis diminuait ensuite, conformément à l'idée selon laquelle les ménages consomment leur patrimoine à la retraite pour lisser leur consommation. Aujourd'hui, on observe plutôt un palier à partir de 50 ans, et ce n'est qu'à partir de 75 ans que le patrimoine commence à diminuer, en moyenne.

Cette évolution est liée à la hausse du niveau de vie des ménages âgés, les retraités français ayant un niveau de vie relatif aux actifs parmi les plus élevés d'Europe, mais aussi à la dynamique des héritages, qui sont de plus en plus tardifs en raison de l'allongement de l'espérance de vie. Ils interviennent souvent à un âge proche ou postérieur à la retraite et sont plus concentrés, du fait de la diminution du nombre d'enfants et de la concentration accrue du patrimoine.

En revanche, nous ne disposons pas de données suffisamment fines pour analyser spécifiquement ces mécanismes au sein du sous-ensemble des ménages les plus aisés. Il est probable que ces phénomènes y soient au moins aussi marqués, voire davantage, mais cela demeure une hypothèse que nous ne pouvons pas vérifier empiriquement à ce stade.

M. Charles de Courson, rapporteur. Disposez-vous de données sur l'âge où interviennent les donations ? Avez-vous travaillé sur ce sujet, en lien avec vos collègues des services fiscaux ? De fait, on constate une augmentation notable des donations.

M. Stéphane Sorbe. Je n'ai pas d'analyse à vous fournir immédiatement, mais nous disposons de données à ce sujet. Nous regarderons si nous pouvons en extraire certaines qui seraient susceptibles de vous intéresser.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Lors de son l'audition, le Conseil des prélèvements obligatoires mentionnait une régressivité du système fiscal au sommet de la distribution des revenus, dont les causes sont diverses. S'agissant du partage de la valeur ajoutée, je ne souscris pas à votre analyse. Une note du Trésor de mai 2025 montre que la part du capital a augmenté de 1,9 % depuis 2017, soit une hausse non négligeable, qui a entraîné un recul de la part travail, à 67,3 %, après une première baisse significative dans les années 1980.

La direction générale du Trésor dispose-t-elle aujourd'hui d'estimations des taux effectifs d'imposition pesant respectivement sur les revenus du travail et sur ceux du capital, en intégrant l'ensemble des prélèvements obligatoires ?

Ensuite, comment le Trésor analyse-t-il l'articulation entre, d'une part, l'évolution du partage de la valeur ajoutée en faveur du capital et, d'autre part, ces différentiels de taxation ? Autrement dit, cette double dynamique est-elle susceptible d'engendrer un impact sur la structure et la soutenabilité des recettes publiques à moyen et long terme ?

Par ailleurs, dans vos travaux de modélisation, avez-vous examiné les effets d'un éventuel rééquilibrage de la fiscalité entre travail et capital ? Si tel est le cas, quels en seraient les ordres de grandeur en termes de rendement budgétaire ?

Enfin, ceux qui veulent relativiser la dégressivité du système socio-fiscal arguent souvent qu'en tenant compte des transferts sociaux et des services publics, le système fiscal s'avère progressif. Est-il toujours possible de considérer que le système est progressif, lorsqu'on compare la situation moyenne des 10 % les plus pauvres au 0,01 % des ménages les plus riches ?

M. Stéphane Sorbe. Vous avez évoqué notre note sur le partage de la valeur ajoutée. Selon nous, celui-ci doit être envisagé sur très longue période. En revanche, il est exact qu'il se déforme au cours du cycle économique, pour des raisons de temporalité différente entre l'évolution de l'activité économique et des salaires, ces derniers réagissant plus lentement.

Ces dernières années, la situation macroéconomique a été particulièrement perturbée en raison du choc du Covid et de la crise énergétique. Nous ne sommes pas encore certains d'être revenus à un niveau normal où le cycle économique n'a plus d'effet sur ces grandeurs. En conséquence, je ne surinterprèterais pas les évolutions du partage de la valeur sur une période aussi courte.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Depuis 2017, la taxation des revenus du capital a été allégée. Des effets se sont fait sentir et sont certainement mesurables par vos soins.

M. Stéphane Sorbe. J'attendrais que nous soyons réellement sortis des crises successives pour considérer que nous sommes revenus à un niveau stable et structurel du partage de la valeur ajoutée. Compte tenu des chocs massifs que nous avons connus, notamment en matière d'inflation et de salaires, qui ne se sont pas produits exactement aux mêmes moments, je ne serais pas suffisamment confiant dans les données des toutes dernières années pour affirmer que nous avons atteint un nouvel équilibre.

Vous m'avez également interrogé sur les taux effectifs d'imposition entre le capital et le travail. Je ne pense pas que nous disposions aujourd'hui de données permettant de retracer de manière exhaustive des taux effectifs moyens intégrant l'ensemble des prélèvements obligatoires. Les taux statutaires sont, eux, facilement comparables, et les taux effectifs sur le travail sont relativement bien connus, y compris au niveau international, notamment grâce aux données publiées par l'OCDE. En revanche, pour le capital, l'exercice est beaucoup plus complexe car les données sont globalement moins riches.

M. Charles de Courson, rapporteur. Un chiffre souvent cité est celui des 112 milliards d'euros, soit environ 4 % du PIB. Certains soulignent que ce niveau serait très supérieur à la moyenne des autres pays, qui serait plutôt autour de 2 %, mais la comparaison est délicate, car elle dépend fortement de ce que l'on inclut dans le périmètre.

M. Stéphane Sorbe. S'agissant du capital, la difficulté principale réside dans le choix du numérateur et du dénominateur, ce qui rend l'analyse conceptuellement plus complexe que pour le travail. Nous pouvons regarder s'il existe des études pertinentes sur ce sujet.

Votre question suivante portait sur l'articulation entre le partage de la valeur ajoutée et les différentiels de taxation effective, ainsi que sur l'impact potentiel de cette articulation sur la soutenabilité des recettes publiques. Cette question est étroitement liée à celle d'un éventuel rééquilibrage de la fiscalité entre travail et capital.

Sur ce point, deux éléments majeurs doivent être relevés. D'une part, il est essentiel d'éviter de trop taxer le travail, en particulier sur les bas salaires, car c'est ici que les effets négatifs potentiels sur l'emploi et l'activité économique sont les plus marquants. C'est dans cette logique que des allègements de cotisations sur les bas salaires ont d'ailleurs été mis en place depuis plusieurs décennies et renforcés au cours des dix dernières années, notamment avec le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) puis sa transformation en allègements pérennes de charges. Cette préoccupation de limiter le coût du travail, en particulier du travail peu qualifié, demeure centrale.

D'autre part, s'agissant du capital, il est indispensable de distinguer le capital mobile du capital qui ne l'est pas. Pour le capital mobile à l'échelle

internationale, des écarts importants de taxation par rapport à nos voisins peuvent entraîner des effets négatifs sur l'investissement domestique.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Vous ne répondez pas véritablement à ma question. Avez-vous modélisé les effets d'un éventuel rééquilibrage de la fiscalité ? De fait, un différentiel entre le capital mobile et celui qui ne l'est pas a été constaté, depuis la *flat tax*.

M. Stéphane Sorbe. Sur ce point, nous disposons à la fois d'analyses *ex-ante* et *ex-post*. *Ex-ante*, nous utilisons des modèles macro-économétriques, tels que les modèles de type MESANGE, qui permettent de simuler les effets d'une hausse ou d'une baisse de l'impôt sur les sociétés, ainsi que des variations des cotisations sociales employeurs ou salariés. En combinant ces variantes, il est possible d'observer les effets globaux sur l'activité économique. Ces résultats existent et peuvent être mobilisés.

Ex-post, pour analyser ce qui s'est passé depuis 2017, il faut descendre à un niveau microéconomique plus fin. Ce travail a précisément été mené par le comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, présidé par France Stratégie, qui a rendu ses conclusions en 2023. Nous n'avons pas mené d'études supplémentaires au-delà de ces travaux, mais nous pouvons bien entendu en rappeler les conclusions ou compléter par écrit.

M. Charles de Courson, rapporteur. Disposez-vous de données relatives à la contribution des hauts patrimoines et des hauts revenus au financement des services publics et aux bénéfices qu'ils en retirent ?

M. Stéphane Sorbe. Globalement, nous ne disposons pas de données complètes sur ce sujet. La question comporte deux dimensions, celle des recettes et celle des dépenses. Du côté des recettes, il est possible de produire des analyses pour certains impôts. Par exemple, pour l'impôt sur le revenu, on sait que le dernier centile de la population, soit les 1 % des contribuables les plus imposés, contribue à hauteur d'environ 33 % des recettes totales de cet impôt. En revanche, pour d'autres prélèvements, comme la TVA, il n'est pas possible d'identifier précisément le niveau de revenu des ménages acquittant l'impôt. S'agissant de l'impôt sur les sociétés, l'exercice est encore plus complexe, car l'incidence économique de l'impôt peut peser sur les actionnaires, les salariés ou les consommateurs.

Du côté des dépenses publiques, l'information est encore plus lacunaire. Certaines prestations sociales sont ciblées en fonction du niveau de revenu, mais elles concernent rarement les hauts revenus ou les hauts patrimoines. En revanche, de nombreuses dépenses ont une finalité collective, comme l'éducation, la sécurité ou la défense, et il n'existe pas d'outils permettant de mesurer précisément le bénéfice que chaque citoyen retire de ces services publics.

M. Charles de Courson, rapporteur. S'agissant de l'éducation par exemple, l'essentiel de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur est pris en

charge par les impôts des Français. Il ne semble donc pas très difficile d'effectuer une mesure, me semble-t-il.

Ensuite, que se passe-t-il en matière de retraites ? Les très hauts revenus ont-ils des droits à retraite proportionnels ou non ? En matière de couverture maladie, les gens les plus aisés ont-ils davantage recours à des prestations payantes ? Avez-vous des éléments à nous fournir ?

M. Stéphane Sorbe. À ma connaissance, de telles études n'existent pas, au - delà de quelques données parcellaires existant sur certaines dépenses. En revanche, il me semble bien plus compliqué d'effectuer une ventilation pour d'autres dépenses régaliennes comme la justice ou l'armée.

François Jolivet (HOR). Existe-t-il des études d'impact du vieillissement de la population ? Il y a encore vingt-cinq ans, on était actif lorsque l'on héritait ; mais c'est de moins en moins le cas. Certains économistes estiment que ce phénomène aurait fait perdre des points de croissance à la France.

M. Stéphane Sorbe. S'agissant de l'impact du vieillissement, il existe d'abord des études démographiques qui fournissent les grandes tendances, ainsi que des études rétrospectives sur l'évolution du patrimoine, des revenus et de l'épargne au cours du cycle de vie. Elles convergent vers l'idée que les ménages conservent un patrimoine élevé plus tard qu'auparavant et que la part des ménages les plus âgés dans le patrimoine total augmente.

Il existe également des travaux sur les effets du vieillissement sur les dépenses publiques, notamment les dépenses de retraite, de santé et de dépendance, qui permettent d'analyser l'impact démographique sur la dépense. Ces différents éléments sont dispersés et mériteraient d'être combinés. À ma connaissance, il n'existe pas encore d'étude qui articule l'ensemble de ces dimensions de manière complète.

François Jolivet (HOR). Nous ne disposons donc pas d'études d'impact, alors même que la concentration du patrimoine chez les personnes retraitées, quel que soit leur niveau de ressources, est aujourd'hui un constat qui est appelé à s'amplifier. Cette situation est spécifique à la France en Europe. Dans d'autres pays, pour éviter cette concentration, les donations ont été privilégiées afin de réinjecter de l'argent dans l'économie. En France, ce n'est pas le cas, en particulier pour les classes moyennes retraitées. La concentration progresse surtout par classe d'âge. Cet argent thésaurisé ne circule plus dans l'économie.

M. Stéphane Sorbe. Je ne crois pas qu'il existe aujourd'hui d'exercices de projection qui tiennent simultanément compte de la démographie et d'hypothèses sur le moment où les individus reçoivent des donations ou des successions.

Le constat est néanmoins clair : 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. En revanche, je n'ai pas connaissance de

travaux qui auraient mobilisé des projections démographiques en faisant l'hypothèse d'une stabilité des comportements actuels afin d'évaluer l'impact de ces évolutions sur la concentration future du patrimoine. Ce serait effectivement une étude intéressante.

S'agissant de la comparaison avec nos voisins, les tendances démographiques sont globalement similaires et la dynamique de concentration du patrimoine existe également ailleurs. Il conviendrait toutefois d'examiner plus finement le rôle respectif des successions et des donations selon les pays.

M. Christophe Mongardien (EPR). Qu'en est-il de la TVA ? Les documents traitant des hauts revenus et des hauts patrimoines l'évoquent peu, alors même qu'il s'agit d'une source importante de recettes publiques.

M. Stéphane Sorbe. Cela s'explique par le fait que la TVA affecte l'ensemble des ménages de manière relativement proportionnelle à leur consommation et qu'elle est donc moins spécifique aux hauts revenus.

M. Christophe Mongardien (EPR). Ne disposez-vous pas de chiffres à ce sujet ?

M. Stéphane Sorbe. Il existe des chiffres sur la consommation des ménages en fonction de leur décile de revenus. En prenant l'hypothèse que les taux de TVA auxquels ils sont confrontés sont environ les mêmes, il est sans doute possible d'extrapoler sur la distribution. Les ménages aisés consomment davantage et acquittent plus de TVA en valeur absolue, mais cet impôt joue surtout à travers la question de la progressivité ou de la régressivité des taux réduits, ce qui n'est pas le cœur de la fiscalité des hauts revenus et des patrimoines.

M. Charles de Courson, rapporteur. Cette question mérite d'être traitée, car le caractère du système apparaît aujourd'hui très fortement dégressif à partir du seuil de 0,1 %. La manière dont ce taux est calculé pose question : on retient des impôts assimilés à l'impôt sur le revenu, en intégrant uniquement les cotisations sociales non contributives, qui représentent une part très réduite, puis on rapporte l'ensemble au revenu fiscal. C'est ainsi que l'on constate une dégressivité.

La question que je souhaite approfondir est celle des autres impôts. La TVA, par exemple, est massive. Les études montrent que, rapportée à la consommation, son taux est quasi stable quel que soit le niveau de revenu. Or, comme le taux de consommation décroît avec le revenu dans la plupart des cas, la TVA devient *de facto* dégressive. Il en va de même pour les droits d'accise, qui peuvent être élevés pour certaines consommations. Ces éléments sont encore peu intégrés dans les analyses. Par ailleurs, les droits de succession ont posé d'importants problèmes méthodologiques dans l'étude dont il a été fait mention. Le choix s'est ainsi porté sur un calcul « théorique ».

Quel bilan tirez-vous des principales réformes intervenues depuis 2017 en matière de fiscalité des revenus du capital ? En particulier, quels ont été les effets

du passage de l'ISF à l'IFI et de la mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur la progressivité globale de la fiscalité des revenus du capital, l'investissement privé et la croissance ? Avez-vous conduit des travaux sur ces effets, sept à huit ans après leur mise en œuvre ?

M. Stéphane Sorbe. Nous n'avons pas conduit de travaux en propre. Dans le cadre de la direction générale du Trésor, nous produisons plutôt des analyses *ex-ante* et des chiffrages, et nous nous appuyons sur les travaux académiques pour les analyses *ex-post*. En l'espèce, il existe une analyse extrêmement détaillée menée par le comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, placé sous la présidence de France Stratégie, qui a produit quatre rapports successifs, dont le dernier en 2023. Nous nous fondons sur les conclusions de ces travaux, qui sont particulièrement fouillés et auxquels ont contribué de nombreux universitaires.

Je peux vous en rappeler les principaux enseignements ainsi que certains travaux plus récents qui permettent d'en affiner la lecture. Le premier point mis en évidence est la difficulté d'analyser ces réformes en raison de leur caractère simultané. La transformation de l'ISF en IFI, la mise en place du PFU en substitution du barème, la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés et des réformes plus larges du marché du travail sont intervenues conjointement. Isoler l'impact propre de chacune de ces mesures est donc complexe.

Néanmoins, le comité a pu dégager plusieurs conclusions. Les réformes ont légèrement réduit la progressivité du système, ce qui n'est pas contesté. Toutefois, une nuance importante doit être apportée concernant le plafonnement de l'ISF. Ce plafonnement, exprimé en pourcentage des revenus, conduisait à une imposition relativement faible des très hauts patrimoines, notamment lorsque les revenus étaient faibles au regard du patrimoine ou pouvaient être pilotés. Cette situation alimentait une forme de régressivité tout en haut de la distribution, qui a disparu avec la suppression de l'ISF.

S'agissant des effets sur l'investissement et l'activité économique, plusieurs éléments ressortent. Le comité a d'abord documenté l'évolution des flux migratoires des contribuables à hauts revenus. Avant la réforme, on observait des départs nets, quand des retours nets étaient intervenus après celle-ci, sans pouvoir établir à l'époque un lien de causalité. Depuis, une étude du Conseil d'analyse économique publiée en 2025 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.

Cette étude montre également 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, même si une partie de l'activité est reprise par d'autres acteurs. Au-delà de ces effets migratoires, il existe aussi un effet direct sur l'investissement, lié à l'amélioration de la rentabilité du capital à la suite des réformes de 2017. Enfin, un faisceau d'indices suggère 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 d'attractivité depuis la fin des années 2010.

M. le président Jean-Paul Mattei. Au moment de la réforme de 2017, nous avons constaté un effet conjoint entre la transformation de l'ISF en IFI et la mise en place du PFU. Vous indiquiez vous-même que l'un des défauts de l'ISF concernait le patrimoine professionnel et l'investissement. Or, lorsque l'on observe les chiffres des années suivantes, on constate une distribution plus importante de dividendes. La question centrale n'est donc pas celle des migrations, dont l'effet reste marginal sur les masses, mais bien celle de la manière d'investir dans les entreprises. Les bénéfices non distribués, déjà hors ISF lorsqu'ils relevaient de l'outil professionnel, ont été concernés par un effet d'appel. Avez-vous analysé et mesuré cet effet ?

M. Stéphane Sorbe. Les effets sur les dividendes sont très visibles lorsque l'on observe les données, aussi bien au moment de la barémisation en 2012 qu'au moment du passage au PFU en 2017, mais dans des sens inverses. La difficulté réside toutefois dans l'identification des effets de ces évolutions sur l'économie réelle. 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. Lors du passage au PFU, une partie des dividendes qui avaient été accumulés a été versée. La question consiste à savoir où l'on se situera en régime de croisière, une fois que les contribuables anticiperont une certaine stabilité du cadre fiscal.

Ces flux traduisent clairement des effets de comportement, tant du côté des ménages que des entreprises, mais il n'est pas évident d'en déduire un effet direct sur l'investissement productif. En revanche, les études font apparaître plus clairement des effets positifs sur la création d'entreprises, notamment dans les secteurs les plus concernés par les réformes. Par ailleurs, alors que le rapport d'évaluation de 2023 concluait à l'absence de réorientation du patrimoine entre immobilier et financier, un travail plus récent, publié en 2024, suggère désormais une réorientation des investissements vers l'économie productive, au détriment relatif de l'immobilier, ce qui correspondait à l'un des objectifs initiaux de la réforme.

M. Charles de Courson, rapporteur. Comment interprétez-vous économiquement l'estimation selon laquelle sur les 40 000 foyers qui disposent des plus hauts revenus et qui possèdent le plus grand patrimoine immobilier, 13 000 d'entre eux ne payent pratiquement pas d'impôt sur le revenu ?

M. Stéphane Sorbe. Au risque de vous décevoir, ces données sont traitées plus en détail par la DGFIP.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Je reste sur ma faim et conserve une forme d'étonnement. En effet, le gouvernement a clairement assumé depuis 2017 sa politique consistant à diminuer la taxation du capital. Or, il apparaît que vous

manquez d'outils, ou que vous ne les avez pas mobilisés, pour répondre précisément sur les effets de cette politique. J'en viens donc à penser que l'Assemblée nationale doit se doter de moyens propres d'expertise pour orienter ses travaux. S'agissant de la TVA, il me semble que l'Insee montre qu'elle pèse proportionnellement davantage sur les bas revenus. J'espère donc que vous pourrez nous transmettre, par écrit, des éléments complémentaires.

M. Stéphane Sorbe. Nous pourrons effectivement répondre à certaines questions par écrit. Simultanément, il ne faut pas surestimer la capacité de l'administration et de la sphère chargée des analyses de politique publique et de politique économique à disposer des réponses. Enfin, les données ne sont pas toujours disponibles.

M. Charles de Courson, rapporteur. Je partage les interrogations du président de la commission des finances. Pourquoi l'immobilier et les actifs financiers ont-ils augmenté aussi fortement, par comparaison aux revenus ? C'est un mouvement de long terme, qui dure depuis près de trente ans et dépasse de loin la politique fiscale.

M. Stéphane Sorbe. Nous pourrons répondre à ces questions sur la politique fiscale.

M. Jean-Pierre Bataille (LIOT). Monsieur Sorbe, vous avez évoqué trois critères qui guident vos travaux : l'efficience économique, le rendement et l'équité. Ma première question est la suivante : les critères d'efficience économique sont-ils évolutifs et sur quelles bases évoluent-ils, qu'il s'agisse de la croissance, de l'inflation, du taux de chômage ou des risques géopolitiques. Comment retravaillez-vous ces critères, qui peuvent être politiques, philosophiques ou économiques ?

Ma seconde question porte sur le rendement : intègre-t-il un critère de recouvrement ? L'OCDE montre des différences en la matière selon les pays. Que savez-vous de l'efficience du recouvrement de l'administration fiscale française ?

M. Stéphane Sorbe. L'efficience, telle que nous la concevons, renvoie au dynamisme économique au sens large : l'activité économique, la volonté des entreprises d'investir, de créer des emplois, et plus généralement tout ce qui contribue à la bonne santé et au dynamisme du tissu économique. Cet objectif général est évidemment apprécié en fonction du contexte économique et géopolitique, mais demeure de premier rang et fortement lié aux enjeux de fiscalité, même s'il s'apprécie aussi à l'aune du contexte économique et géopolitique.

S'agissant du recouvrement, je vous suggère d'interroger mes collègues de la DGFiP, qui sont les experts sur ce sujet. Je souhaite toutefois appeler à la prudence quant aux indicateurs agrégés publiés par les organisations internationales, comme ceux relatifs à l'écart de TVA, qui reposent sur des données macroéconomiques très frustes et agrègent des phénomènes hétérogènes. Ils doivent

donc être interprétés avec précaution, sans minimiser pour autant l'importance de la lutte contre la fraude.

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous voudrions surtout pouvoir disposer d'une vision claire de ce qui vous manque ou non pour y parvenir. Vous êtes amené à conseiller les ministères sur les orientations à prendre. Je m'interroge donc sur les outils qui sont à votre disposition , sur ce qui vous manque aujourd'hui et sur les recoupements à opérer, puisque vous êtes chargé de faire une synthèse. Vous indiquiez que nous étions un pays ayant l'un des plus hauts taux de prélèvement en matière de fiscalité du patrimoine. Mais existe-t-il, dans les autres pays européens, le même système fiscal ? Je pense notamment à l'Allemagne. Observe-t-on ailleurs ce phénomène d'accumulation de richesses ?

M. Stéphane Sorbe. Nous avons pris bonne note de ces questions, auxquelles nous nous efforcerons de répondre, en tenant compte des limites que nous rencontrons. En tant qu'économistes, nous aimerions évidemment disposer d'un diagnostic fondé sur les données les plus détaillées. D'un autre côté, nous sommes obligés de pondérer cette ambition avec les obligations que l'on impose aux contribuables lorsque l'on souhaite leur demander des données supplémentaires. Il existe en effet un risque que, si l'on impose des demandes de remplissage de données supplémentaires qui ne sont pas utilisées dans le calcul de l'impôt, la qualité de ces données soit insuffisante.

Je prends également note de la question concernant des éléments comparatifs avec les autres pays. Chaque pays présente ses spécificités, liées à son histoire et à ses modes de prélèvement. Une convergence existe sur les taux d'imposition et le niveau général d'imposition, notamment sur les bases mobiles. Les différences portent notamment sur les niches fiscales et dispositifs dérogatoires qui constituent des spécificités françaises.

M. Christophe Mongardien (EPR). Avez-vous étudié les effets de la politique fiscale italienne fondée sur un forfait pour les très hauts revenus ?

M. Stéphane Sorbe. Je n'ai pas les chiffres en tête, mais je consulterai les équipes de notre ambassade en Italie.

M. Philippe Bonnecarrère (LIOT). En écoutant mes différents collègues et en écoutant vos réponses, on se dit qu'une infinité de variables interviennent.

Je m'interroge sur les différences en matière de régime de retraite. Je comprends que dans les économies anglo-saxonnes, où la retraite s'effectue par capitalisation, les ayants droit disposent de droits mobiliers à leur nom acquis au fur et à mesure de leur carrière professionnelle. Dans notre système par répartition, tel n'est pas le cas. Ces éléments peuvent-ils entraîner une déformation des comparaisons entre les systèmes économiques ?

M. Stéphane Sorbe. Cet aspect rejoint effectivement le point mentionné plus tôt par M. le rapporteur. Cette étude de France Stratégie est intéressante, dans

la mesure où elle propose de nombreuses hypothèses pour essayer de mesurer le niveau de ces droits à pension. En dépit de ces hypothèses fortes, nous pouvons observer que ces droits à pension ont une importance non négligeable en termes de « patrimoine » des ménages.

L'étude montre que l'inclusion des droits à pension dans le patrimoine atténue les inégalités et que cet effet est plus fort en France que dans d'autres pays. Ensuite, il me semble difficile de généraliser. Cette mesure reste quand même fragile et tributaire d'un grand nombre d'hypothèses, mais a le mérite d'être intéressante.

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

*

* *

3. Audition, ouverte à la presse, de MM. Antoine Bozio, Laurent Bach, Arthur Guillouzouic et Clément Malgouyres, chercheurs au sein de l'Institut des politiques publiques (31 mars 2026)

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous recevons les auteurs de la note de l'Institut des politiques publiques (IPP) intitulée « Quels impôts les milliardaires paient-ils ? », qui a été largement commentée depuis sa parution en juin 2023.

Vos travaux, messieurs, ont la particularité de s'intéresser aux contribuables les plus aisés alors que les études plus classiques s'arrêtent généralement au dernier décile de revenu. Vous constatez notamment que si le taux d'imposition effectif des ménages français apparaît progressif jusqu'à des niveaux élevés de revenu, il devient régressif au sommet de la distribution, du fait notamment de la composition des revenus des ménages les plus fortunés. Ces derniers disposeraient en effet d'importants revenus détenus par l'intermédiaire de sociétés bénéficiant d'une fiscalité très favorable.

Votre audition doit nous permettre d'aborder la question des données disponibles sur les contribuables les plus aisés. Celles sur lesquelles vous fondez vos analyses datent de 2016, ce qui est assez ancien en matière de fiscalité. Nos échanges doivent également nous permettre d'identifier la structure des revenus et du patrimoine de ces ménages, ainsi que les principaux mécanismes d'imposition dont ils bénéficient. Nous pourrons enfin aborder les pistes que vous évoquez pour corriger les effets régressifs de notre système fiscal.

Au regard de la technicité de notre sujet, nous vous demanderons sans doute de compléter par écrit le questionnaire que nous vous avons adressé.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(M. Laurent Bach, M. Antoine Bozio, M. Arthur Guillouzouic et M. Clément Malgouyres prêtent successivement serment.)

M. Antoine Bozio, directeur de l'Institut des politiques publiques. L'IPP est un centre de recherche qui réalise des travaux d'évaluation et d'analyse des politiques publiques à la demande de commanditaires publics. Dans la mesure où nous n'avons pas de financement propre, ce sont les financements de ces derniers qui nous permettent de réaliser ces travaux. Nous offrons un travail scientifique rigoureux qui s'inscrit dans une démarche de science ouverte, en assurant la transparence des méthodes, des données utilisées et des résultats obtenus.

Sur la fiscalité des hauts revenus et des hauts patrimoines, nous avons été sollicités notamment par trois entités. La commission des finances du Sénat nous a demandé un travail sur l'impact du prélèvement forfaitaire unique (PFU) en 2019. Puis le Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital nous a commandé

plusieurs rapports d'analyse sur l'impact de ces réformes ; l'un d'eux, particulièrement important, nous a conduits à réaliser avec l'aide de l'administration fiscale l'appariement ayant servi de base aux travaux que nous allons vous présenter. Enfin, la Cour des comptes nous a récemment demandé un travail sur le pacte Dutreil.

Nous avons aussi réalisé un certain nombre de travaux, publiés sous forme de rapports et de notes, parmi lesquelles la note n° 92 publiée en juin 2023 sur l'imposition des milliardaires. Le travail s'est poursuivi après sa publication, sous la forme d'un document de travail dont la dernière version disponible en ligne date de novembre 2025. Nous vous présenterons les éléments supplémentaires qu'elle contient, lesquels n'en modifient pas les résultats mais permettent de mieux comprendre certains mécanismes. Enfin, nous avons soumis un autre de nos travaux à une revue internationale à comité de lecture, afin qu'il soit révisé par des pairs ; nous répondons actuellement aux questions de nos confrères sur ce travail.

On nous demande souvent pourquoi nous avons pris l'année 2016 comme référence. Avec l'administration fiscale, nous avons jugé qu'il nous fallait travailler sur la situation antérieure aux réformes fiscales menées en 2017, donc l'année 2016, pour estimer leur impact sur les ménages et sur le tissu productif français.

Ce travail assez considérable nous a pris deux ans ; ce n'est pas quelque chose que nous pourrions refaire facilement. Je tiens à cet égard à vous signaler que des travaux sont en cours à l'Insee pour refaire le même appariement de données mais en retenant celle de l'année 2020. De plus, nous avons soumis un projet à l'Agence nationale de la recherche (ANR), en commun avec la direction générale des finances publiques (DGFIP) et l'Insee, pour refaire cet appariement pour les années 2023 à 2026, à des fins de recherche mais aussi pour que l'administration puisse disposer d'éléments ayant servi à réaliser la note n° 92 dans une version plus récente.

M. Clément Malgouyres, économiste senior à l'Institut des politiques publiques. La note que nous allons vous présenter ne visait pas à évaluer une réforme en particulier. Elle est principalement un exercice de mesure de la progressivité du système fiscal, sachant qu'un système est considéré comme progressif dès lors que le taux moyen d'imposition croît avec la capacité contributive, ce qui pose la question de la définition de cette dernière.

Le revenu fiscal de référence (RFR) peut être un point de départ naturel. Néanmoins, un ensemble de travaux, réalisés par l'IPP ou issus de la littérature, montrent qu'il s'agit d'une mesure partielle car elle n'inclut pas certains revenus. 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. Le fait qu'il soit dépendant de décisions de distribution rend le RFR particulièrement sensible à la fiscalité. En évaluant la fiscalité des dividendes, nous avons ainsi pu constater que certains RFR surréagissent aux incitations fiscales, ce

qui a une incidence sur la part du revenu global soumise à l'impôt sur le revenu (IR).

Nous sommes donc partis de la notion de revenu économique, dont nous n'avons pas la paternité : il s'agit d'une notion ancienne, établie par Haig et Simons dans les années 1920 et 1930, désignant ce que l'on peut consommer au maximum, au cours d'une période donnée, sans s'appauvrir. Elle inclut de façon assez large des plus-values latentes et d'autres éléments, en plus du revenu fiscal.

Nous avons opérationnalisé cette notion et l'avons restreinte, en excluant les plus-values latentes et en nous concentrant sur ce que nous avons appelé le revenu économique contrôlé, qui inclut principalement les revenus non distribués des sociétés contrôlées au prorata de leur détention. Nous avons fixé un seuil de contrôle purement conventionnel de 10 %, utilisé dans des conventions ayant cours en comptabilité nationale. Dans la dernière version de la note, datant de novembre 2025, figurent des tests de robustesse réalisés avec des seuils de détention plus élevés.

La mesure que nous utilisons est donc plus large que le revenu fiscal, et indépendante des décisions de distribution des sociétés contrôlées. Cela rend le revenu beaucoup plus stable dans le temps et par rapport à l'environnement fiscal, sachant que les incitations à faire apparaître ou non certains éléments de son revenu économique contrôlé sur sa feuille d'imposition personnelle peuvent varier au cours du temps.

Le premier résultat auquel nous sommes parvenus est le suivant : le taux d'imposition directe par rapport au RFR est progressif sur la majeure partie de la distribution. Une limite à ce constat apparaît néanmoins lorsque l'on s'intéresse aux 0,0002 % des foyers qui se trouvent dans le plus haut de la distribution. Si l'on cherche à savoir, par exemple, s'ils sont plus susceptibles que les percentiles un peu inférieurs de détenir des parts dans une entreprise apparaissant dans le fameux top 500 de *Challenges*, on constate qu'il existe bien un lien, mais extrêmement faible : lorsqu'on a un RFR parmi les plus élevés en 2016, la probabilité de détenir des parts dans un véhicule du top 500, du top 100 ou du top 50 de *Challenges* n'apparaît guère plus élevée. Cela montre les limites du lien entre le RFR et le patrimoine sous-jacent.

M. Arthur Guillouzouic, coresponsable du pôle entreprises à l'Institut des politiques publiques. Dans la mesure où l'on inclut désormais dans la notion de revenu économique les cotisations sociales non contributives et les revenus de sociétés contrôlées, on doit logiquement inclure aussi les impositions que sont les cotisations sociales non contributives et l'impôt sur les sociétés (IS) acquittés par ces sociétés.

C'est ce que nous faisons, en classant les foyers fiscaux selon leur revenu économique et en zoomant progressivement, passant des percentiles aux milliles.

Dans le milieu du graphique, on trouve ainsi les revenus du top 0,1 % et l'on continue de diviser, par dix puis par cinq, la population étudiée.

Les taux d'imposition atteignent environ 44,5 % au sein du top 0,1 %, qui correspond aux 38 000 foyers fiscaux dont le revenu économique est le plus élevé : c'est le taux observé pour la plus grande partie de cette population, c'est-à-dire les 20 000 foyers fiscaux du bas. Ensuite, le taux effectif baisse assez fortement et atteint, pour les 75 foyers disposant du revenu économique le plus élevé, environ 25 %. La chute est donc assez marquée ; nous allons nous efforcer de l'expliquer.

Ce qui est à souligner, c'est l'association très forte observée entre le fait d'avoir un revenu économique très élevé, en haut de la distribution, et la présence dans le classement *Challenges*. Cette contrepartie naturelle entre revenu et patrimoine n'apparaît pas en effet lorsque l'on prend le RFR pour mesurer le revenu. C'est un point important de nos résultats.

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. À mesure que l'on monte dans la distribution du revenu économique, les revenus non distribués restant logés dans les sociétés deviennent la source prépondérante de ce revenu. À l'inverse, la part du RFR dans le revenu total baisse très fortement à mesure que l'on s'élève dans la distribution.

Pourquoi ce phénomène ? La propension à consommer décroît fortement à mesure que le revenu économique croît, tandis que la propension à recevoir des revenus stockés dans des véhicules à personnalité morale distincte croît elle aussi. Le taux d'impôt sur les sociétés étant très inférieur à la somme des taux d'IS et d'IR, la propension des détenteurs de sociétés à distribuer le revenu baisse très fortement dès lors que l'on s'élève dans la distribution des revenus économiques.

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. Ceux-ci remontent très naturellement sans être imposés, ou avec une imposition minime, du fait de la directive européenne « mère-fille ». Il y a simplement une quote-part pour frais et charges qui est assez faible, dès lors que les sociétés sont intégrées fiscalement.

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.

Il nous paraît important de souligner la dimension internationale du sujet de l'impôt sur les sociétés, qui était moins marquée dans notre note initiale. 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 en 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 %.

La forte concurrence fiscale qui s'exerce au niveau international, en termes de taux d'IS, est ici très visible. Au sommet de la distribution des revenus économiques, l'exposition forte à cette concurrence a tiré le taux d'IS vers le bas et l'a déconnecté du taux marginal supérieur de l'IR, alors que, au début des années 1980, ces taux étaient équivalents : l'incitation à ne pas distribuer les revenus était alors très faible.

M. Laurent Bach, **coresponsable du pôle entreprises à l'Institut des politiques publiques.** Pour redresser la régressivité du système fiscal, quatre classes de réformes peuvent selon nous être étudiées, mais d'autres pourraient aussi être envisagées.

La première, 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. Il est très facile, en effet, de basculer les revenus, en laissant dans les sociétés contrôlées ceux qui étaient auparavant distribués. C'est un phénomène que l'on a observé en 2013 et qui explique aussi peut-être le mauvais rendement de la contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR) – même si, n'ayant pas encore réalisé d'études à ce sujet, nous ne pouvons pas l'affirmer.

Une deuxième option consisterait à instituer un nouvel impôt sur la fortune (ISF), celle-ci pouvant être entendue dans un sens plus large qu'avant 2017 et inclure, par exemple, les patrimoines professionnels. Mais en visant ainsi le patrimoine plutôt que les revenus économiques, on se heurte au fait qu'il existe, au moins pour certains ménages, une différence importante entre le niveau de patrimoine et le niveau de revenus, raison pour laquelle on a inventé le plafonnement. Celui-ci réduit l'ISF à zéro pour les personnes dont le patrimoine présente un faible rendement. Le problème, c'est que ce rendement est mesuré en rapportant le RFR, et non le revenu économique, au patrimoine. De ce fait, l'impact de l'ISF sur la progressivité générale du système était très faible : c'était clairement un impôt visant les millionnaires et non les milliardaires, comme on l'a souvent entendu.

Une troisième option consisterait à viser directement des mécanismes particuliers servant d'adjuvants aux phénomènes que nous avons mis en évidence, en particulier le système des holdings. Celui-ci creuse en effet le fossé entre le revenu économique, que l'on peut ponctionner, et celui que l'on distribue effectivement en fin de parcours à la personne physique. Pour cela, on pourrait taxer les dividendes intragroupes. Aux États-Unis, ces dividendes sont soumis à plusieurs taxes, ce qui décourage l'utilisation de structures pyramidales : elles y sont beaucoup moins nombreuses qu'en Europe ou en Asie. Mais en France, et plus généralement en Europe, on a justement voulu encourager la constitution de groupes

et ouvrir, à l'échelle européenne, les marchés de capitaux qui étaient segmentés. Pour ce faire, on a décidé de ne pas taxer les dividendes entre mères et filles, ce qui empêche l'introduction d'une taxe à l'américaine.

Je veux rappeler à cet égard que, même s'il est aujourd'hui européen, le dispositif « mère-fille » est né en France après la première guerre mondiale : nous l'avons fait parce que nous aimons beaucoup les groupes, en France.

Enfin, la dernière possibilité consisterait à 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. Sachant que les sociétés de personnes, en France, sont déjà soumises à la transparence fiscale, il s'agirait d'élargir leur périmètre, au moins du point de vue de la fiscalité. Cela permettrait de rétablir la progressivité, ne serait-ce que sur ce périmètre. Le problème, c'est que la définition de celui-ci dépendra de la façon dont on évalue le véritable degré d'*intuitu personæ* de ces sociétés : sont-elles vraiment contrôlées par un petit nombre de personnes ? Comment définit-on ce contrôle ? Ensuite, il faudra s'interroger sur les déductions opérationnelles à mettre en place, sur les investissements et éventuellement les suramortissements, par exemple, pour ne pas pénaliser les dépenses que l'on estime bénéfiques pour une société.

Nous avons beaucoup parlé de notre note, mais je crois comprendre que votre commission d'enquête est née d'un débat sur les impôts payés par les ménages à haut patrimoine. Il se trouve que nous avons publié, en 2023, un rapport sur le plafonnement de l'ISF. Il n'a peut-être pas été assez commenté à notre goût mais il nous a permis de fournir de nombreuses statistiques, en particulier sur les ménages qui, en 2016, avaient de très hauts patrimoines mais des revenus si faibles que leur ISF était très fortement plafonné. Nous avions ainsi établi que 2 500 foyers avec un patrimoine supérieur à 2,5 millions d'euros percevaient un revenu négligeable.

Nous avions également montré, à l'époque, que si les détenteurs de hauts patrimoines peuvent avoir des revenus aussi faibles, c'est parce qu'ils sont susceptibles d'arbitrer entre un revenu observable sur une déclaration fiscale et un autre qui ne l'est pas, au travers notamment de l'assurance vie. Lorsque l'on sort de l'argent d'une assurance vie, il apparaît dans le RFR ; lorsqu'on le garde dans l'enveloppe, il n'apparaît pas. Or, depuis 2017, on a pu observer une augmentation très forte des sorties d'assurance vie, et, de ce fait, une augmentation concomitante du RFR.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je vous remercie pour cette présentation de vos travaux, toujours intéressants même si je ne suis pas d'accord sur tout. Vous mettez le doigt sur des sujets passionnants qui éclairent nos débats. Je laisse la parole au rapporteur et vous poserai également quelques questions.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans votre note de juin 2023, vous avez fait le choix de mesurer le revenu économique en ajoutant au RFR les

cotisations non contributives ainsi que les pertes et profits non distribués des sociétés contrôlées par des foyers fiscaux, au prorata de leur détention effective.

Première question : comment justifiez-vous votre choix d'exclure les cotisations contributives ?

Deuxième question : pourquoi n'avoir imputé aux ménages que les profits non distribués des sociétés dont ils détiennent au moins 10 % du capital ? Détenir 1 % de TotalEnergies, ce n'est pas la même chose que détenir plus de 10 % d'une PME. Si vous aviez tenu compte de l'ensemble des participations, vos conclusions auraient-elles été modifiées ?

Troisième question : quelle place avez-vous faite aux loyers fictifs des résidences principales et secondaires ? Il me semble que vous ne les avez pas pris compte mais, si cela avait été le cas, vos conclusions en auraient-elles été modifiées ? Vous avez en revanche intégré les assurances vie et les PEA (plans d'épargne en actions) dans vos calculs. Comment avez-vous pris en compte leurs rendements, qui sont très variables selon les placements et les types de contrats ?

M. Antoine Bozio. S'agissant des cotisations contributives, la première chose à avoir en tête est que, dans notre système de prélèvements obligatoires, elles ne sont pas des impôts. Elles servent à financer des droits individuels, par exemple des droits à la retraite, et représentent une forme d'assurance sociale qui bénéficie aux individus. Si elles étaient assimilées à des impôts, les prestations versées ne pourraient pas apparaître comme des revenus. Il faudrait alors considérer que les retraités et les chômeurs ne touchent aucun revenu alors même que, dans notre système sociofiscal, l'assurance sociale qui correspond à la partie contributive soutient un mécanisme de transfert des revenus de l'activité vers l'inactivité. Nous avons tenu à éviter ce biais très fort qui aurait fait apparaître une régressivité factice, sans rapport avec la régressivité réelle de notre système fiscal. C'est la raison pour laquelle nous avons fait le choix d'inclure dans le revenu économique les pensions de retraite et les allocations chômage, et d'exclure la composante qui les finance, à savoir les cotisations contributives.

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. Par ailleurs, les tests auxquels nous avons procédé avec des variantes, notamment en intégrant un seuil à 50 %, donc en prenant le cas d'un contrôle direct, ne font que renforcer le diagnostic que nous avons établi. Vous pourrez les retrouver en annexe du document de novembre 2025 que j'ai mentionné.

Il importe, bien sûr, de s'interroger sur la bonne façon de mesurer. Il faudrait pouvoir combiner des données sur les seuils avec des informations sur les composantes de la détention du capital. Prenons le cas d'une détention familialisée :

la capacité à exercer un contrôle peut être effective alors même qu'aucun actionnaire ne détient plus de 50 % des parts. Le contrôle est une question décisive car il détermine la capacité à verser ou pas des dividendes et à distribuer des profits.

Vous avez raison de mentionner les loyers implicites, notion que les économistes aiment beaucoup. C'est une donnée pertinente lorsqu'on établit des comparaisons portant sur l'ensemble de la population, entre les 30 % les plus aisés et les 70 % les moins aisés, par exemple, car il y a de fortes variations dans les taux de ménages propriétaires. En revanche, quand les analyses portent sur les 10 % les plus aisés, la prise en compte des revenus correspondant au patrimoine des propriétaires occupants n'a qu'un effet marginal.

En n'intégrant pas les loyers fictifs, on perd certes en finesse, mais on gagne en prudence. Or, dans cette note, l'une des règles méthodologiques que nous nous sommes fixées est d'éviter de faire des imputations et des hypothèses : nous avons voulu établir nos résultats à partir des observations tirées des données administratives.

M. le président Jean-Paul Mattei. J'aimerais revenir sur la notion de détention que vous avez retenue, car elle me trouble un peu. Vous admettez indirectement qu'il y a une différence entre le bénéfice de l'entreprise en tant que personnalité morale et le bénéfice des actionnaires. Vous accréditez également le fait qu'à partir de 10%, il pourrait y avoir une forme de contrôle sur les distributions et avancez qu'il existerait une forme de transparence entre l'entreprise et les actionnaires. Mais que l'on ait 1%, 15% ou 49% des parts, on peut n'avoir aucune influence. L'actionnaire qui détient 10 % du capital de Total n'a pas plus d'influence que celui qui n'en détient que 1 %. En outre, des distributions trop importantes peuvent être considérées comme allant à l'encontre de l'intérêt de la société.

En droit positif, avant qu'un bénéfice devienne la chose des actionnaires, il y a toute une procédure de distribution à respecter. Or, vous semblez considérer qu'il y aurait une forme d'opacité juridique entre la personne morale et les actionnaires.

M. Laurent Bach. J'aimerais clarifier les termes du débat pour savoir ce qui vous pose problème : est-ce le fait que nous ayons fixé le seuil de détention à 10 % ? Auriez-vous préféré que nous retenions 50 % ? Ou bien estimez-vous que, même si une personne détenait 100 % des parts, elle ne pourrait être considérée comme ayant tout pouvoir de décision en matière de distribution des dividendes ou de captation de la trésorerie ?

Rappelons que, dans nos analyses, le bénéfice s'entend comme bénéfice distribuable au sens du droit des sociétés, après prise en compte des amortissements et des charges courantes. En dehors de certains cas (volume de dettes trop important, actifs nets inférieurs au capital social, capital social très faible), on peut considérer que la personne qui détient 100 % des parts dispose de ce bénéfice distribuable.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je vous l'accorde.

M. Laurent Bach. Venons-en donc aux cas où le seuil est inférieur à 50 %. Dans le cas des détentions familiales, même si chaque foyer ne détient pas plus de 10 %, la somme des participations peut dépasser 50 %. Nous postulons que la famille nucléaire est capable de prendre des décisions d'un seul tenant : à partir de 10 % des parts détenues individuellement, on peut arriver à un total beaucoup plus élevé et se donner la capacité d'être à la table des discussions pour influer sur les décisions de distribution. Entre des milliers d'actionnaires détenant chacun 0,1 %, il est difficilement envisageable de faire part de difficultés personnelles de trésorerie alors que, au sein d'un petit groupe d'actionnaires, on présume une faculté de coordination : un premier possédant 10 %, un deuxième 30 % et un troisième 40 % peuvent se parler.

Le concept de bénéficiaire effectif reprend cette 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. Ce concept, ce n'est pas nous qui l'avons inventé, il figure dans les déclarations fiscales. Il implique pour les redevables de l'impôt sur les sociétés une obligation de s'enregistrer à titre individuel comme actionnaire. Dans le cadre d'un éventuel contrôle fiscal, ce critère permet en effet de déterminer la capacité à se saisir des décisions au sein d'une entreprise.

Enfin, sur le plan de la comptabilité nationale, le seuil des 10 % est un critère qui permet de distinguer les revenus de portefeuilles détenus à l'étranger des revenus d'implantation à l'étranger. Si LVMH détient 15 % d'une filiale en Hollande, tous les revenus de cette dernière seront considérés comme des revenus de l'entité française dans la balance des paiements. Pourquoi ? Encore une fois, parce que l'on considère qu'au-delà de 10 %, on est en mesure de participer à la décision de distribution selon ses intérêts personnels.

M. Charles de Courson, rapporteur. La situation des personnes qui détiennent 10 % des parts est très variable. Vous auriez retenu uniquement celles qui, au sein d'une holding familiale, ont à plusieurs la capacité de décider du taux de distribution, j'aurais compris. Pour moi, ce seuil de 10 % n'a aucun sens, ni sur le plan fiscal, ni sur le plan économique : ce n'est un critère ni dans le droit des sociétés, ni dans notre système fiscal. Je me demande donc d'où il sort.

M. Laurent Bach. Nous ne le sortons pas de notre chapeau. Certes, ce seuil de 10 % n'existe pas dans le droit des sociétés, mais il est pris en compte dans l'application du droit fiscal des sociétés, puisqu'il est inscrit dans les déclarations au titre de l'impôt sur les sociétés. Par ailleurs, il figure dans les normes internationales de comptabilité nationale. Ce n'est donc pas une invention de notre équipe.

Par ailleurs, nous avons précisé dès le départ qu'il s'agissait d'un critère conventionnel. Dès lors que le statisticien ne peut mesurer cette capacité à contrôler – les actionnaires n'ont pas un marqueur « je contrôle » ou « je ne contrôle pas » –, il faut bien établir un critère. Nous aurions pu retenir un seuil plus haut ou un seuil plus bas : aux États-Unis, il suffit d'avoir 5 % pour exercer une influence notable sur les décisions de l'entreprise, donc pour devoir s'enregistrer.

M. le président Jean-Paul Mattei. En effet, ce seuil de 10 % nous est connu et il y a d'autres pourcentages utilisés, comme les 5 % pour le régime mère-fille ou pour l'intégration fiscale. Ce n'est pas tant le fait que vous ayez retenu tel ou tel taux qui fait débat que les conséquences juridiques que vous en tirez s'agissant de la nature du bénéfice. Vous considérez que, au-delà de 10 %, les bénéfices sont acquis à l'actionnaire comme s'ils constituaient un flux et que, en deçà, ils restent un stock, propriété de l'entreprise.

M. Arthur Guillouzouic. 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 influer sur la politique de distribution de l'entreprise, le taux final d'imposition effectif est de 21 % au lieu de 25 %.

M. Charles de Courson, rapporteur. Pourquoi n'avoir pas retenu 0 %, en prenant en compte les participations dans toute leur diversité ? Cela aurait-il modifié votre résultat final ? C'est toute la question.

M. Arthur Guillouzouic. Dans les liasses fiscales, les participations ne sont observables que lorsqu'elles dépassent 10 %, du fait de la nature du formulaire. Pour les grosses sociétés, il est possible d'obtenir à partir de la base Orbis des données commerciales concernant des détentions inférieures. Par ailleurs, les données issues de l'impôt sur les sociétés nous permettent d'intégrer les dividendes reçus par les petits porteurs, mais pas les revenus non distribués.

M. Charles de Courson, rapporteur. S'agissant des cotisations, si j'ai bien compris, vous avez exclu les cotisations maladie ?

M. Antoine Bozio. Non, nous n'avons exclu que les cotisations retraite et les cotisations chômage.

M. Charles de Courson, rapporteur. Oui, mais votre argument n'est que très partiellement exact car les cotisations retraite ne sont que pour partie contributives dans les Robss (régimes obligatoires de base de sécurité sociale). D'une part, du fait des mécanismes de péréquation, les retraites minimales ne sont pas contributives ; d'autre part, ces cotisations sont dégressives puisqu'il y a un plafond de revenus.

M. Antoine Bozio. Effectivement, il y a une composante redistributive dans notre système de retraites, mais la prendre en compte supposerait un immense travail que personne n'est capable de faire.

La plus grosse erreur serait de considérer les cotisations retraite comme des impôts. Si on les intégrait comme telles dans nos calculs, on ferait apparaître une régressivité totalement factice car ces cotisations, pour partie plafonnées, donnent droit à des prestations elles aussi plafonnées.

M. Charles de Courson, rapporteur. C'est plus compliqué que ça. Les cotisations sociales, si l'on revient à leur définition, sont des prélèvements obligatoires qui ouvrent éventuellement, et non de façon certaine, des droits.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je vais maintenant donner la parole aux représentants des groupes.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). D'abord, merci d'exister : depuis quelques années, vos travaux ont ouvert des perspectives sur des enjeux sur lesquels Bercy, malheureusement, n'est pas capable de répondre, les services le disent eux-mêmes.

Si vos travaux s'appuient sur des données remontant à 2016, est-ce parce que c'est la dernière année pour laquelle nous disposons de données relatives à l'ISF (impôt de solidarité sur la fortune) ? C'est en tout cas ce que m'a indiqué Bercy, me le confirmez-vous ? Quand les résultats de l'actualisation de votre étude pour les années 2023 à 2026 seront-ils publiés ? Enfin, estimez-vous que la baisse de l'impôt sur les sociétés contribue à la non-progressivité des impôts dont s'acquittent les hautes fortunes ?

Depuis que cette commission d'enquête a commencé ses travaux, je pose à chacune des auditions la même question, et je n'ai toujours pas de réponse. On a coutume de comparer les revenus des 10 % les plus riches à ceux des 10 % les plus pauvres : après redistribution, l'écart passe, de mémoire, de 1 à 20 à 1 à 5. Qu'en serait-il si l'on comparait les revenus des 0,1 % les plus riches à ceux des 10 % les plus pauvres ? Autrement dit, quel impact a la régressivité de l'imposition des ultra- riches ?

Quels ont été les effets du second quinquennat d'Emmanuel Macron ? Nous savons que vous comptez actualiser votre étude mais avez-vous conduit des études thématiques sur ce point ? Des données d'Eurostat montrent un décrochage au niveau européen : accélération de la paupérisation, augmentation des inégalités, accroissement du nombre de personnes vivant dans des logements indignes.

Vous utilisez des données en centiles pour établir des comparaisons par tranche de 1 %. Avez-vous accès à suffisamment de données ventilées par centile ? L'accès à de telles données vous paraît-il utile ? Considérez-vous qu'il devrait être facilité ? Enfin, pensez-vous que les grands instituts de statistiques publics français et européens devraient publier davantage de données de ce type ?

M. Antoine Bozio. Je vous remercie de nous remercier d'exister. Nous sommes ravis d'exister et espérons que cela va continuer. Pour cela, il faut que nos commanditaires, les autorités publiques, souhaitent que nous puissions poursuivre nos travaux. Afin d'actualiser l'étude qui fait l'objet de cette audition, nous avons déposé un projet en collaboration avec l'Insee et la DGFIP, dans le cadre d'un nouvel appel à projets de l'Agence nationale de la recherche destiné à favoriser les travaux de recherche mêlant administrations et chercheurs. Nous attendons de savoir si un financement nous a été octroyé. Cette dynamique d'échanges, peu naturelle en France, est très profitable pour la recherche scientifique mais aussi pour les administrations elles-mêmes. Elles peuvent se saisir ensuite de prototypes comme celui que nous avons mis au point après notre étude et alimenter leurs réponses au législateur et à l'exécutif en vue de mettre en place des dispositifs différents.

Pour répondre à votre dernière question, je dois souligner que nous avons eu accès à des données d'une très grande qualité, précises, individuelles, nous permettant d'aller jusqu'au niveau des entreprises. C'est même exceptionnel au niveau international. Très peu de pays, hormis les pays nordiques comme la Norvège, les Pays-Bas, la Suède, permettent cela. La collaboration avec l'Insee et la DGFIP est très bonne.

Il y a une raison historique pour laquelle les comparaisons entre les plus pauvres et les plus riches sont exprimées en déciles. Pour étudier le bas de la distribution et la pauvreté, on ne peut pas utiliser de données administratives. Il faut recourir à des données d'enquête, notamment pour prendre en compte des critères comme la composition du ménage. Cela suppose de s'appuyer sur des statistiques publiques pour construire des échantillons qui, même s'ils sont larges, ne permettent pas d'aller jusqu'au niveau fin des 1 %, faute d'observations suffisantes. C'est la raison pour laquelle l'Insee, partant de ces enquêtes, ne publie pas d'informations en centiles car elles ne sont pas représentatives. Vous aurez remarqué que, dans les graphiques que nous vous avons présentés, toute la population n'est pas représentée. Nous pouvons aller jusqu'au centile pour les 10 % les plus riches en nous servant d'informations administratives mais pour les plus pauvres, la maille est moins fine car nous devons utiliser des données d'enquête.

L'impôt sur les sociétés, quant à lui, est un impôt sur le revenu des personnes morales qui sert à rendre plus solide l'impôt sur les personnes physiques. Lorsque ces impôts ont été mis en place, il y a un siècle, les discussions portaient sur le risque de substitution entre personnes morales et personnes physiques : comment éviter que les personnes physiques cherchent à se protéger de l'impôt sur le revenu à travers l'imposition des personnes morales ? Il y a un débat

fondamental : l'impôt sur les sociétés, qui porte par définition sur les entreprises, ne peut faire de distinction entre l'entrepreneur pas nécessairement riche qui vient de lancer son activité et essaie de la développer, et celui qui tire des profits importants de sa société déjà installée. Les outils dont nous disposons ne sont pas suffisamment précis alors que l'impôt sur le revenu permet d'observer des différenciations au niveau individuel.

Mme Estelle Mercier (SOC). Je vous remercie pour votre étude : le revenu économique est un concept stimulant, qui aide à comprendre la diversité et la fragmentation des types de revenus, notamment au sein des 10 % les plus riches. Vous avez souligné que, depuis 2017, la hausse des sorties d'assurances vie s'accompagnait d'une forte augmentation du RFR. Pouvez-vous nous apporter des précisions ?

Vous travaillez sur des nouvelles données portant sur les années 2023-2026, qui prendront en compte les réformes sur les revenus du capital intervenues depuis votre première étude. Avez-vous le sentiment que les écarts se creusent, relativement au revenu économique, au sein des 10 % les plus riches, ou pensez-vous que la composition reste stable centile par centile ?

Par ailleurs, je ne sais pas si c'est volontaire, mais vous n'avez pas étudié la piste d'une taxe sur les hauts patrimoines qui, eu égard à vos analyses, pourrait pourtant peut-être se justifier. Vous avez évoqué la taxation des holdings : pour ma part, je pense plutôt à une taxe Zucman, c'est-à-dire un impôt différentiel sur les très hauts patrimoines, qui permettrait de prendre en compte les éléments qui constituent aujourd'hui les revenus des personnes les plus riches, les milliardaires.

Enfin, comment pourrions-nous identifier les biens professionnels dans ces très hauts patrimoines, car il s'agit selon nous d'une dimension clé dans les discussions sur la taxe Zucman ou ses équivalents. De même, avez-vous réfléchi à une différenciation entre patrimoine productif et patrimoine improductif, dont les revenus non distribués pourraient faire partie ?

M. Laurent Bach. Je vous remercie pour vos compliments et vos questions.

Les données de 2016 sur la composition du revenu économique montrent que plus les ménages sont riches, plus leurs ressources sont composées de revenus non distribués, issus d'entreprises contrôlées. Ce qui s'est certainement passé depuis 2017, c'est une légère augmentation de la part taxable du revenu des ménages – part qui arrive presque à zéro chez les plus riches. En points de pourcentage, il s'agit d'une augmentation très forte, mais si un revenu fiscal de référence progresse de 20 % alors qu'il ne représente que 10 % du revenu économique, cette proportion demeurera très mineure, en l'occurrence de 12 %. Dit autrement, si on observe depuis 2017 de beaucoup plus hauts RFR déclarés qu'auparavant, ces derniers ne sont pas du même ordre que les très hauts revenus économiques. Des réformes ont

bien libéré du revenu fiscal de référence, mais pas du tout à la hauteur des revenus économiques sous-jacents.

Pourquoi les RFR ont-ils un peu augmenté ? Parce que le PFU accroît un peu l'intérêt de distribuer et parce que l'abolition de l'ISF a entraîné la fin du plafonnement et, implicitement, du taux marginal de 70 % sur les dividendes distribués. De cette manière, les personnes qui ont des fonds dans des assurances vie ou des sociétés contrôlées se sont mises à en sortir plus fréquemment. Cela étant, en proportion des revenus économiques des intéressés, les parts restent faibles.

Ensuite, il est très probable que nous n'ayons pas évoqué toutes les options possibles, il faut être très modeste à cet égard. Cependant, nous avons bien abordé ce qui relève de l'imposition sur la fortune, dont fait partie, selon moi, la taxe Zucman. Le seuil de déclenchement dépend évidemment des autres impôts, mais il y a bien l'idée d'évaluer au moins en partie la capacité contributive en fonction du patrimoine.

La véritable question, au fond, est de savoir si le patrimoine est la meilleure façon de mesurer les capacités contributives des plus grandes fortunes *Challenges*, ou s'il s'agit plutôt du calcul du revenu économique. Pour ma part, dans le cas d'une société non cotée comme Auchan, je persiste à penser qu'il est plus facile de mesurer les profits que la valeur, car les profits doivent être déclarés ; c'est tangible.

Cette question reste entière. Je le répète : vaut-il mieux évaluer les très hautes capacités contributives en partant du patrimoine ou d'une vision élargie du revenu ? Cet élément parcourt aussi les débats juridiques car, compte tenu du décalage entre le patrimoine et le revenu, tout impôt reposant sur une valorisation patrimoniale risquerait de se heurter à la question du plafonnement. Nous n'affirmons pas qu'une option domine l'autre, mais nous devons avoir cette contrainte en tête.

M. Jordan Guitton (RN). Merci pour votre présentation et vos éclaircissements sur la taxe Zucman. L'impôt sur la fortune est un impôt sur les ménages qui, finalement, concerne très peu de personnes. En 2017, la majorité macroniste l'a supprimé au profit d'un impôt sur la fortune immobilière, qui taxe l'enracinement. De fait, de nombreuses personnes héritant d'une résidence principale ont été touchées par ce nouvel ISF qui n'est pas du tout progressif, ni juste fiscalement.

Au Rassemblement national, nous voulons supprimer l'IFI, pour le remplacer par un impôt sur la fortune financière. Pendant les débats budgétaires, certains l'ont appelé impôt sur la fortune improductive ; cela a fait beaucoup parler. Nous préférons parler d'impôt sur la fortune financière, car nous ne voulons porter préjudice ni au monde économique, ni aux propriétaires, notamment en exonérant la résidence principale. C'est un point très important pour ne toucher ni à l'attractivité économique, ni à la compétitivité des entreprises, ni à l'outil productif ;

notre impôt ne concernerait que les actifs financiers, les œuvres d'art et les placements non productifs.

Selon vous, un tel impôt sur la fortune financière améliorerait-il la progressivité de la fiscalité et la justice fiscale concernant les 0,02 % les plus riches, partie de la population pour laquelle notre système ne fonctionne pas ?

M. Arthur Guillouzouic. Nous en revenons à l'option d'un impôt sur la fortune, que nous avons évoquée et à laquelle est attachée la notion de plafonnement. Or, dès lors que le plafonnement est fonction du revenu fiscal de référence, n'importe quel impôt sur le patrimoine sera inefficace chez les personnes les plus riches, justement parce que leur RFR est très faible au regard de leur patrimoine. C'est ce que nous avons évoqué au sujet de la probabilité de faire partie des plus grandes fortunes *Challenges*.

M. Charles de Courson, rapporteur. Pour apprécier le taux global d'imposition des ménages, vous incluez les impôts directement acquittés, c'est - à- dire l'impôt sur le revenu, les prélèvements sociaux comme la CSG (contribution sociale généralisée), l'ISF, les cotisations sociales non contributives et l'impôt sur les sociétés. Mais pourquoi excluez-vous de votre calcul les impositions indirectes, étant entendu que la différence avec les impôts directs est purement juridique et non économique ? Je pense à la TVA, aux droits d'accise, aux impôts de production et aux taxes foncières, certaines analyses ayant d'ailleurs considéré ces dernières comme des impôts directs. De même, que faites-vous des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et à titre gratuit (DMTG) ? Pourquoi n'avez-vous pas essayé d'intégrer au moins certains de ces éléments ?

M. Laurent Bach. Comme nous l'avons dit, nous avons essayé de rester au plus près des informations disponibles pour l'administration. Or il n'existe pas de données permettant de relier les revenus aux différentes consommations sur lesquelles est acquittée la TVA. Il n'y a pas de données fiscales qui permettent de connaître, par exemple, l'ampleur de la consommation soumise à la TVA d'un revenu économique de 5 millions d'euros. On peut toujours faire des estimations, mais cela suppose de bien connaître le panier de consommation de cette catégorie de population, qui n'est pas couverte par les enquêtes. Ces dernières sont très bonnes pour ce qui concerne 99 % de la population, mais on peut penser que les plus riches ont des comportements de consommation assez différents d'une personne moyenne. Les concernant, nous ne parvenons pas à obtenir des informations suffisamment fiables.

De manière plus conceptuelle, un revenu sera, quoi qu'il arrive, soumis à la TVA, soit parce que vous le consommez aujourd'hui, soit parce que vos enfants ou petits-enfants le consommeront demain. Vous pouvez épargner mais, à la fin, la TVA sera toujours payée, même si vous donnez votre argent à une fondation. Ce n'est pas du tout le cas pour les impôts directs en raison de l'extinction des plus-values au décès, qui garantit que vous n'aurez pas, un jour, un rattrapage d'imposition.

Or, dans la mesure où il est nettement plus difficile d'échapper à l'impôt indirect, il est également très compliqué d'affirmer que la TVA est régressive, au motif que les riches ne consomment rien. Certes, ils épargnent mais leurs petits-enfants, qui consommeront ce revenu, paieront la TVA. J'y insiste, la régressivité de la TVA est beaucoup plus difficile à établir qu'on ne le pense, tandis qu'on ne peut différer éternellement la taxation directe, car certaines transmissions éteignent la créance fiscale.

M. Charles de Courson, rapporteur. L'argument ne tient pas s'agissant des taxes foncières et des droits de mutation.

M. Laurent Bach. Il est vrai que, spontanément, on associerait plutôt les taxes foncières et les droits de mutation à la catégorie des impôts directs, reposant en l'occurrence sur des revenus qu'on n'observe pas, à savoir les loyers fictifs. Comme nous n'avons pas comptabilisé ces derniers dans les revenus, nous n'avons pas non plus tenu compte des impôts incidents.

J'ai fait un petit calcul sur un coin de table, car je reconnais que les loyers fictifs sont importants. Les taxes foncières et les DMTO représentent entre 30 et 35 % des loyers fictifs nets de charges, de travaux et de rénovations. Cela signifie que, si on les intégrait, on n'obtiendrait pas des résultats fondamentalement différents car les taux d'imposition correspondants sont à peu près au même niveau que ceux des autres revenus au titre des impôts directs, que nous mesurons. De plus, les loyers fictifs ne représentent jamais que 4 % du revenu national net ; ils ne sauraient donc avoir un effet brutal sur nos résultats. Cela étant, c'est effectivement une limite dans les données disponibles, qui nous empêche de les intégrer pleinement dans nos estimations.

M. Charles de Courson, rapporteur. Qu'en est-il des droits de mutation à titre gratuit ? C'est un problème méthodologique compliqué, car il y a des effets de génération et il faut distinguer les donations des droits de succession, à propos desquels le comportement de nos concitoyens semble évoluer. Avez-vous conduit des travaux sur la date à laquelle ont lieu les droits de donation ? Est-ce que cela modifie ou atténue certaines conclusions faites par ailleurs ?

M. Laurent Bach. Vous avez tout à fait raison : c'est ce que je disais sur la logique d'impôt différé. S'agissant des impôts indirects, il est impossible d'exclure la possibilité que le revenu sera imposé un jour. En revanche, les impôts directs peuvent être différés jusqu'au paiement des DMTG au moment de la transmission.

À cet égard, nous aurions aimé pouvoir mesurer, pour un revenu généré aujourd'hui, les DMTG qui seront payés plus tard, par exemple au moment de la transmission des parts d'une société. Nous avons été totalement incapables de le faire directement car, aujourd'hui encore, il n'existe pas de fichier permettant de relier les déclarations d'impôt sur le revenu, ni même celles d'ISF ou d'IFI, aux déclarations de DMTG. Nous commençons à disposer de données qui permettent de savoir quels DMTG sont associés à des transmissions de parts de société – données

qui permettront, à terme, d'enrichir notre note. Nous pourrons alors comptabiliser les droits perçus au titre des transmissions et les associer aux revenus actuels ; cela peut être une solution.

Une autre solution, à laquelle nous avons recouru dans la note, consiste à simuler une transmission qui aurait lieu quasi instantanément, avec un taux correspondant aux dispositifs disponibles pour les détenteurs d'une société contrôlée, comme le pacte Dutreil. En l'occurrence, l'effet de l'inclusion des DMTG dans nos résultats était très faible, car les taux d'imposition effectifs des parts de société au titre des DMTG, surtout lorsqu'on les valorise au plus près du marché, ce qui n'est pas toujours le cas pour une transmission dans le cadre du pacte Dutreil, sont eux-mêmes très faibles.

M. le président Jean-Paul Mattei. Pacte Dutreil ou non, la valorisation est la même. C'est la base d'imposition qui diffère.

M. Laurent Bach. Puisque le pacte Dutreil implique un engagement de conservation, vous êtes par définition certain que vous ne vendrez pas prochainement et donc plutôt conservateur dans la valorisation. En revanche, si vous savez que vous allez vendre demain à une belle entreprise, distincte de la vôtre et à un prix élevé, vous ne déclarerez pas la même valeur que si vous allez garder vos titres pendant cinquante ans.

M. Charles de Courson, rapporteur. Sous réserve de l'appréciation du fisc !

M. le président Jean-Paul Mattei. Je ne partage pas votre point de vue…

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans votre note, vous indiquez qu'une taxation sur les revenus non distribués des holdings contreviendrait à la directive européenne « mère-fille », analyse que nous partageons. En revanche, vous proposez une taxation de ces revenus à l'impôt personnel sur le revenu. Pourriez-vous détailler cette proposition, en précisant ses avantages et inconvénients ? Ne se heurterait-elle pas, d'une part, à la position du Conseil constitutionnel selon laquelle seuls les revenus disponibles peuvent être taxés – or un revenu non distribué n'est, par définition, pas disponible – et, d'autre part, à une certaine confusion entre la personne morale, c'est-à-dire l'entreprise, et la personne physique, c'est-à-dire le détenteur ? Au fond, n'y aurait-il pas un grave problème constitutionnel, voire conventionnel eu égard au droit européen ?

M. Laurent Bach. Il y a déjà des sociétés transparentes ; cela existe.

M. Charles de Courson, rapporteur. Il s'agit de SCI (sociétés civiles immobilières), de sociétés de personnes. La masse du patrimoine dont nous parlons se trouve dans des sociétés de capitaux.

M. Laurent Bach. Oui, mais pourquoi ? C'est la question qu'il faut se poser. Pourquoi y a-t-il autant de sociétés de capitaux ? Cela n'a pas toujours été le

cas. 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*. Le droit des sociétés a été ensuite très fortement libéralisé, si bien qu'une société de capitaux peut désormais correspondre de manière très précise à ses intérêts personnels grâce au concept de SAS (société par actions simplifiée). 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.

M. le président Jean-Paul Mattei. Vous n'avez pas tort, mais si l'on reprend l'histoire du droit des sociétés, la notion de personnalité morale est définie dans le code civil, puis sont venus le code de commerce et le code des sociétés. Quant à la notion fiscale, elle est d'abord liée au patrimoine : une personne physique dispose d'un patrimoine qui, lors du décès, sera dévolu à ses ayants droit. La personne morale, c'est une continuité dans le temps, une forme d'immortalité juridique.

On a créé des personnes morales pour des raisons fiscales, mais aussi pour associer un collaborateur ou pour se développer. Il ne faut donc pas voir une société uniquement sous l'angle fiscal, même si, particulièrement depuis les SAS, les sociétés ont évolué et peuvent être unipersonnelles, ce qui a été une véritable innovation dans notre droit, voire une révolution.

À cet égard, vous conviendrez que, même dans le cadre d'une société individuelle, et sachant que l'EIRL (entreprise individuelle à responsabilité limitée) n'existe plus, on peut opter pour l'impôt sur les sociétés, ce qui est une construction intellectuelle compliquée. Mais, là encore, on fera la différence entre le bénéfice et le revenu. C'est tout l'intérêt de choisir l'impôt sur les sociétés pour un entrepreneur individuel : distinguer le bénéfice, qui est réinvesti (c'est l'autofinancement de l'entreprise), du revenu personnel. C'est une notion juridique intéressante.

Vous posez donc les vraies questions, mais nous n'avons pas nécessairement les mêmes conclusions.

M. Charles de Courson, rapporteur. Au fond, ce que vous préconisez, c'est le retour au XVIII^{e} siècle…

M. Laurent Bach. Plutôt à 1999, année de création des SAS !

M. Charles de Courson, rapporteur. Les SAS sont négligeables dans notre problème. Prenez les grandes entreprises, comme TotalEnergies…

M. Laurent Bach. Regardez combien il y a de SAS parmi les plus grandes fortunes *Challenges* !

M. Charles de Courson, rapporteur. Oui, bien sûr, mais quel pourcentage du patrimoine de valeur mobilière représentent-elles ? C'est epsilon, quelques pourcents ; ce sont des dérives.

Au XVIII[e] siècle, certains ont combattu la création de sociétés de capitaux, qui se sont beaucoup développées au siècle suivant et qui ont été l'un des facteurs du développement dans le monde entier. La distinction entre les intérêts propres de la société et ceux de leurs actionnaires a été fondamentale. C'est pour cette raison que votre idée de transparence fiscale poserait en outre des problèmes à certains actionnaires, notamment ceux qui sont très minoritaires.

Toutes les voies que vous envisagez sont donc pour moi des voies fermées – vous fermez d'ailleurs vous-mêmes les trois premières. Mais je ferme aussi la quatrième, qui ne tient pas ; c'est bien notre problème.

M. Laurent Bach. D'abord, ce n'est pas moi, professeur de finance d'entreprise, qui vais vous dire que les sociétés de capitaux ne servent à rien ; je vous rassure. C'est évidemment une innovation très importante, que nous n'avons jamais proposé d'effacer. En fait, le tout est de savoir à quel moment une entreprise s'apparente à une société cotée, qui a besoin de lever des capitaux et de rencontrer de nombreux nouveaux investisseurs, et à quel moment il s'agit plutôt d'un capital très fermé et qui reste concentré entre les mains d'une personne seule ou de deux ou trois individus.

C'est la différence entre les sociétés de personnes et les sociétés de capitaux que nous cherchons à questionner, et qui a été régulièrement interrogée dans l'histoire récente. Allons-nous continuer d'élargir l'empire des sociétés de capitaux ou allons-nous reconnaître qu'il y a une réflexion à avoir, au moins du point de vue du droit fiscal des sociétés, sans parler du droit des sociétés tout court ? 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.

Pour le dire autrement, doit-on ne pas regarder l'objet social des sociétés ou, au contraire, considérer que de nombreuses entités ne sont que de simples sociétés de gestion de patrimoine ? Car certaines sociétés sont officiellement des sociétés de capitaux, alors qu'elles ne gèrent qu'un patrimoine personnel et non commercial, et qu'elles devraient donc être considérées comme des sociétés civiles.

M. Charles de Courson, rapporteur. C'est encore plus compliqué que cela car, dans une holding familiale, il peut y avoir à la fois un montage purement fiscal et des participations dans de véritables sociétés de capitaux. C'est là l'extrême complexité du problème.

M. le président Jean-Paul Mattei. Il y a de nombreuses années, il y avait les réserves précomptables : on obligeait les sociétés à distribuer les réserves vieilles de plus de cinq ans. Je ne sais pas si vous avez analysé cette évolution, qui est

peut - être un peu ancienne pour vous ? Au fond, on rajeunissait les réserves ; c'était à l'époque de l'avoir fiscal.

En fait, en rendant les bénéfices transparents, vous voulez inciter les gens à distribuer, donc créer du frottement fiscal. Le défaut, aujourd'hui, et vous l'avez un peu dit dans votre propos introductif, c'est que l'argent ne circule pas et reste encapsulé dans des structures qui ne créent pas de frottement fiscal.

Des fois, je rêverais que vous soyez à notre place de législateur, car vous verriez la difficulté de légiférer et de trouver des équilibres ! Sans vous faire de procès d'intention, avez-vous mesuré les conséquences si toutes les holdings étaient transparentes ? Cela nuirait au développement économique car, vous le disiez tout à l'heure, une holding est utile lorsqu'elle réinvestit son bénéfice et se développe.

Vous mettez le doigt sur les bénéfices non distribués. Ils interpellent car, en quelque sorte, ils deviennent passifs. Avez-vous réfléchi à cette notion de bénéfices passifs ou actifs ? Je parle, pour ma part, de bénéfices utiles ou futiles. Vous faites beaucoup de préconisations, mais comment le législateur peut-il atterrir sur ces questions ?

M. Charles de Courson, rapporteur. On appelle aussi cela une *cash box*, dans laquelle on accumule sans réinvestir. Or c'est seulement en cas de réinvestissement qu'il y a un intérêt économique. Quand les bénéfices sont immobiles ou servent à acheter des yachts ou des résidences secondaires, cela nous pose un problème, que nous n'avons que très partiellement résolu, on peut le dire, dans la dernière loi de finances.

M. Laurent Bach. Nous n'avons pas à légiférer, mais nous sommes capables de regarder les expériences passées et présentes, en France et dans d'autres pays. Les États-Unis, par exemple, où la transparence fiscale s'impose à la très grande majorité des sociétés, ne meurent pas de ce qu'elles ne pourraient plus créer de holdings ! Il n'est en outre pas impossible, en l'absence de holding, de redistribuer de l'argent d'un segment de société vers un autre, ou d'un projet vers un autre. Le fonctionnement dont nous parlons s'est tellement enraciné dans notre système qu'on a l'impression qu'il est devenu obligatoire d'avoir une entité légale séparée, au-dessus des unités commerciales productrices, pour réallouer de l'argent d'un segment à un autre. Dans de nombreux pays, on n'a pas besoin de faire cela.

M. le président Jean-Paul Mattei. Ils n'ont pas le même impôt sur le revenu. Quand vous êtes taxé à l'IR à 49 %, comment faites-vous ?

De plus, sans holding, vous êtes obligé de payer l'impôt sur le revenu avant de réinvestir. On ne peut pas amortir les titres… Vous parliez tout à l'heure d'amortissement sur le résultat comptable, qui permet effectivement de faire baisser le bénéfice, mais tout cela est une construction très complexe. En touchant à certains éléments, on se retrouve confronté à d'autres contraintes.

M. Laurent Bach. Réinvestir des profits réalisés à Albi dans une usine située à Marseille n'induit pas nécessairement de friction fiscale. Même avec une transparence fiscale, il ne serait pas nécessaire de faire remonter l'argent dans le système pour qu'il soit taxé avant de pouvoir réinvestir ce qui reste.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous êtes contraint pour une raison très simple : les multiples actionnaires n'ont pas nécessairement les mêmes intérêts. C'est pour cette raison que, dans tous les grands groupes, il y a toujours une holding pour remonter les bénéfices et ainsi pouvoir soutenir une filiale, par exemple. Le problème est ailleurs et se trouve plutôt au niveau des holdings dites familiales, fondées pour payer le moins d'impôts possible. Ce n'est pas l'existence des holdings elles-mêmes qui est en cause.

M. le président Jean-Paul Mattei. Votre exemple d'une entreprise qui souhaite réinvestir est tout à fait juste mais, le cas échéant, elle créera soit des filiales, soit un établissement, ce qui fera d'elle une sorte de holding de fait.

Une holding ne sert pas qu'à faire remonter des bénéfices pour les faire ensuite redescendre. Elle peut permettre d'avoir des filiales, un fort partage de la valeur, un intéressement, l'association de collaborateurs, etc. Elle induit toute une dynamique économique. Nous sommes les premiers à adopter un raisonnement fiscal, mais il y a d'autres enjeux, par exemple de participation ou de développement.

Cela étant, vos sujets de recherche sont passionnants et vous mettez le doigt sur de vraies questions. Tout l'objet de cette commission d'enquête est d'y voir clair et de tracer un chemin pour le législateur que nous sommes, car je vous assure que la tâche est très compliquée.

M. Charles de Courson, rapporteur. Nous attendons d'ailleurs avec impatience vos réponses écrites au questionnaire que je vous ai transmis.

M. le président Jean-Paul Mattei. Merci beaucoup, messieurs, pour cette audition qui alimentera le débat.

*

* *

4. Audition, ouverte à la presse, de Mme Sophie Maillard, cheffe du département des études et statistiques fiscales de la Direction générale des finances publiques (1er avril 2026)

M. le président Jean-Paul Mattei. Chers collègues, l'ordre du jour de notre commission d'enquête appelle l'audition de Mme Sophie Maillard, cheffe du département des études et statistiques fiscales (DESF) de la Direction générale des finances publiques (DGFiP), à qui je souhaite la bienvenue. Madame Maillard, après avoir exercé à l'Insee puis dans différentes administrations, vous avez pris la tête d'un département comprenant un pôle « Statistique publique », chargé de produire et d'analyser les données relatives à la fiscalité. Ce pôle réalise des études consistant à présenter les dispositifs fiscaux et leurs effets, ou à évaluer les réformes fiscales.

Nos échanges devraient éclairer notre commission d'enquête sur les données disponibles sur la fiscalité des ménages, en particulier des ménages disposant des patrimoines et des revenus les plus élevés. Nous constatons en effet que nous manquons de données permettant d'appréhender la situation globale des contribuables les plus aisés, en dépit d'un certain nombre d'études et de rapports sur ces sujets.

Nous souhaitons savoir si votre département, lorsqu'il examine un dispositif fiscal ou évalue une réforme, dispose de données précises permettant d'apprécier ses effets sur les ménages en fonction de la distribution des revenus et des patrimoines. Plus généralement, nous aimerions connaître votre appréciation sur la qualité des données disponibles, ainsi que votre avis sur les mesures à prendre pour les améliorer ou les compléter.

Avant de vous laisser la parole pour un propos liminaire, je rappelle que cette audition est ouverte à la presse et fait l'objet d'une retransmission vidéo en direct. L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vous invite donc à lever la main droite et à dire : « Je le jure ».

(Mme Sophie Maillard prête serment).

Mme Sophie Maillard, cheffe du département des études et statistiques fiscales à la Direction générale des finances publiques. Je propose de présenter dans un premier temps le département que je dirige, puis de préciser le cadre dans lequel la DGFiP traite les données. Je conclurai en exposant les projets en cours pour améliorer la connaissance statistique du patrimoine.

Le département des études et des statistiques fiscales a été créé dans sa forme actuelle en 2021, sur la base d'un bureau existant, le GF3C. Cette structure compte 46 agents, à la fois statisticiens et spécialistes de la fiscalité. Le DESF est rattaché au service de la gestion fiscale qui, au sein des services centraux de la DGFiP, pilote la mise en œuvre de la politique fiscale.

Le DESF a une double mission. Premièrement, il intervient en soutien à la gestion fiscale en réalisant des chiffrages et des analyses en vue de la préparation et de la mise en œuvre de réformes, que ce soit dans le champ de la fiscalité des personnes, des professionnels ou de la fiscalité directe locale. Ces prérogatives d'aide à la décision le conduisent également à participer aux prévisions et au suivi des recettes fiscales à partir des données de recouvrement.

La seconde mission de notre département consiste à faire fonction de service statistique ministériel en charge de la fiscalité au sein du réseau de la statistique publique, dont l'Insee est la tête de pont. C'est à ce titre qu'il publie des études, notamment une sur les foyers les plus fortunés parue en janvier 2025, ainsi qu'un ensemble de données statistiques mises en ligne sur le site impots.gouv.fr. L'une de nos principales activités est la mise à la disposition des chercheurs et des administrations habilitées par le comité du secret statistique, de bases de données individuelles destinées à la réalisation de travaux d'évaluation et de recherche. Le DESF en compte plus de quatre-vingt dans son catalogue, dont certaines sont coproduites avec l'Insee, et alimente ainsi plus de 350 projets avec ses sources fiscales.

J'en viens maintenant au cadre dans lequel se réalisent les traitements de données à la DGFiP. De même que le DESF a deux missions complémentaires, le cadre juridique applicable à la collecte et à l'exploitation des données est double. Le décret du 3 avril 2008 portant création de la DGFiP fournit la base légale pour la mise en œuvre de traitements de données à des fins administratives et fiscales, d'une part, et à des fins de statistique publique, d'autre part.

En matière administrative et fiscale, nous sommes fondés à collecter et traiter des données pour permettre l'établissement de l'assiette, le contrôle des impôts, droits et taxes de toute nature, ainsi que leur recouvrement. En matière de statistique publique, la DGFiP est chargée de développer, produire et diffuser les statistiques publiques dans le domaine des finances publiques, en liaison avec l'Insee et dans le respect de l'indépendance professionnelle de son service statistique. Ce cadre nous permet, en aval de la collecte fiscale, d'utiliser ces données administratives comme matière première pour la production statistique, ce qui implique de les fiabiliser et de corriger les éventuelles anomalies.

Ce cadre d'intervention signifie que pour l'impôt sur le revenu, l'ancien impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et l'actuel impôt sur la fortune immobilière (IFI), nous disposons structurellement de bases de données alimentées chaque année par les déclarations des contribuables. Toutes ces bases 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 ou le revenu brut global.

En revanche, l'information en matière de patrimoine est plus fragmentée et difficilement exploitable. Le patrimoine professionnel, par exemple, 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, mais cette mention n'est obligatoire qu'à partir d'un taux de détention de 10 %. 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. C'est à partir de ces informations qu'a été réalisé en 2016 un appariement sur les données, destiné à nourrir les travaux de l'Institut des politiques publiques (IPP).

La question des droits de succession est une autre illustration des difficultés à évaluer les patrimoines. S'agissant d'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.

Ces précisions sur notre cadre d'intervention et sur les limites des données existantes étant énoncées, je voudrais néanmoins vous assurer que nous avons engagé des travaux importants afin d'améliorer la connaissance du patrimoine et de sa transmission, compte tenu de la forte demande sociale sur le sujet et du moment démographique particulier qui annonce des flux successoraux très importants. Je voudrais citer trois projets en cours au DESF.

Le premier est l'exploitation à des fins statistiques des données d'assurance vie du fichier des contrats de capitalisation et d'assurance vie (Ficovie), alimenté par les banques et les assureurs. Il contient des informations annuelles sur l'encours des contrats, avec une obligation de renseignement à partir de 7 500 euros de capital, et des informations événementielles en cas de décès ou de dénouement des contrats. L'enjeu, selon France Assureurs, serait de 2 000 milliards d'euros.

Le deuxième projet est notre candidature commune avec l'Insee et l'Institut des politiques publiques à un appel à projets de recherche de l'Agence nationale de la recherche (ANR). L'objectif est de mettre en production régulière l'appariement réalisé sur les données 2016 entre les actionnaires et les redevables de l'impôt sur le revenu, afin de suivre les patrimoines professionnels et de disposer d'informations sinon annuelles, au moins régulières.

Enfin, le dernier axe de travail est l'exploitation des informations contenues dans les actes de succession par des méthodes de reconnaissance optique de caractères sur des fichiers PDF numérisés. Des premiers travaux ont été conduits et doivent être approfondis. Le premier enjeu consiste à traiter la masse d'informations rapidement et efficacement, sachant que nous recevons environ 300 000 actes par an depuis 2018. Le second enjeu est de gérer une complexité des documents qui croît plus que proportionnellement avec les montants de patrimoine transmis – en d'autres termes, les successions à plus fort enjeu sont aussi celles dont les actes sont les plus singuliers et les plus difficiles à traiter par des méthodes algorithmiques. L'objectif est de permettre la publication régulière d'informations sur les droits de

mutation à titre gratuit et sur les flux de patrimoine transmis, et de mettre ces bases de données détaillées à la disposition du système de la statistique publique et des chercheurs.

M. Charles de Courson, rapporteur. Quelle définition retenez-vous, dans vos travaux, des ménages disposant des plus hauts revenus et les plus hauts patrimoines ?

Mme Sophie Maillard. Dans l'étude que nous avons publiée en janvier 2025, nous avons retenu les ménages 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 paraissaient assez élevés, le seuil d'entrée pour les plus riches en revenus étant un revenu fiscal de référence de 400 000 euros.

Cependant, il n'y a pas de seuil absolument unique. En fonction des questions posées, les seuils peuvent varier. Par exemple, les travaux publiés en janvier 2025 ont donné lieu à d'autres contributions intégrées à l'ouvrage *France, portrait social* publié par l'Insee chaque automne, dans lequel figurent trois dossiers, l'un privilégiant les 10 % des ménages les plus fortunés, un autre les 1 %, et un dernier les 0,1 %. En un mot, je ne crois pas que nous ayons convergé vers une définition unique.

J'attire également votre attention sur le fait que, outre la question du seuil, il convient de distinguer l'assiette fiscale du revenu. En l'occurrence, nous travaillons sur des informations qui sont à disposition de la DGFiP, c'est-à-dire des revenus bruts avant impôt, qui correspondent strictement à ce que prévoit la loi fiscale.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous m'avez répondu sur les plus hauts revenus, mais pas sur les plus hauts patrimoines. Pourquoi avoir retenu le seuil de 0,1 % ? Pour les revenus, certains travaux montrent que la dégressivité de l'impôt commence autour de ce seuil, mais quelle est la justification pour les patrimoines ?

Mme Sophie Maillard. La logique consiste à établir une symétrie en nombre de foyers par rapport à ce que nous avions retenu sur la distribution des revenus, afin de mettre en regard deux populations de taille identique. Ce seuil ne correspond pas nécessairement à une logique économique, mais plutôt à un critère permettant des comparaisons plus claires. Il faut également garder à l'esprit que nous disposons de déclarations à l'IFI pour environ 180 000 foyers fiscaux, ce qui représente 0,5 % des foyers fiscaux. Puisque nous souhaitions analyser un noyau plus resserré, nous avons convergé vers ce seuil de 0,1 %, mais, encore une fois, dans le but de viser une population proche de celle des plus hauts revenus, afin d'obtenir de meilleurs éléments de comparaison.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dès lors, pourquoi ne pas avoir transposé la logique des revenus, où le 0,1 % des ménages représente 6 à 8 % du

revenu global, en définissant un seuil de patrimoine qui correspondrait à 8 % du patrimoine total ? En retenant 0,1 % du patrimoine immobilier, le seuil d'entrée, qui est de 1,5 million d'euros, peut inclure des personnes qui ont simplement acheté un appartement de 150 mètres carrés il y a quarante ans. En utilisant une estimation du patrimoine total, n'auriez-vous pas obtenu des résultats très différents ?

Mme Sophie Maillard. Le seuil d'entrée dans notre groupe des très hauts patrimoines est de 2,7 millions d'euros de patrimoine immobilier. Les 40 000 foyers qui dépassent ce seuil représentent 1,8 % du patrimoine immobilier des foyers recensés dans les comptes nationaux.

Naturellement, nous aurions obtenu des résultats différents en disposant d'informations plus larges sur le patrimoine, j'en conviens. Mais l'objectif de cette étude était d'exploiter l'information à notre disposition dans les déclarations de revenus et les déclarations d'impôt sur la fortune immobilière. Aussi ne prétend-elle pas épuiser le sujet de la richesse, de sa mesure et de son évolution. Ce type de travail dépasse largement les capacités du DESF, et je renvoie plutôt aux travaux que mène le Conseil national de l'information statistique (Cnis), qui visent à définir des indicateurs de fortune monétaire et non monétaire.

M. Charles de Courson, rapporteur. Le montant du patrimoine que vous retenez est-il le montant brut ou le montant après abattement ?

Mme Sophie Maillard. Il s'agit du montant après abattement.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans sa note intitulée « Quels impôts les milliardaires paient-ils ? », l'Institut des politiques publiques préfère à la notion de revenu fiscal de référence celle de revenu économique. Ainsi, les auteurs de la note ajoutent au revenu fiscal de référence les cotisations non contributives et les profits non distribués des sociétés contrôlées par des foyers fiscaux, au prorata de leur détention, en retenant un seuil de 10 %.

Que pensez-vous d'une telle définition ? Et que pensez-vous plus particulièrement du choix d'exclure du calcul du revenu économique les cotisations contributives et de n'attribuer les profits non distribués qu'à partir d'un seuil de détention de 10 % ? Ce seuil de 10 % nous paraît discutable, dans la mesure où, évidemment, détenir 1 % du groupe Total, pour prendre l'exemple de l'une des plus grosses capitalisations françaises, est sans commune mesure avec la détention de 20 % du capital d'une PME.

Mme Sophie Maillard. Le revenu économique, tel qu'il est conçu par les chercheurs de l'IPP, a pour vertu d'appréhender les revenus qui échappent à l'assiette et qui ne sont pas mentionnés dans les déclarations fiscales, mais qui sont d'une grande importance pour connaître la capacité contributive réelle des foyers les plus fortunés. Cette notion est très difficile à construire en l'état actuel des informations à notre disposition. La DGFiP s'est engagée aux côtés de l'IPP il y a quelques années, afin de lui permettre d'exploiter les traits d'identité des actionnaires contenus dans les liasses fiscales, ce qui a nécessité un travail

d'identification des personnes et de lien avec les informations des déclarations de revenus. Il est certain que ce concept est assez éloigné de la perspective de la DGFiP, qui se fonde sur les informations attendues de la part des contribuables.

Concernant l'exclusion des cotisations contributives, je ne dispose pas d'éléments de réponse très précis. Je comprends qu'elles sont considérées par l'IPP comme un revenu différé visant à financer des revenus de remplacement futurs, comme les retraites, et que les intégrer reviendrait à un double comptage. Encore une fois, le revenu économique n'est pas un concept que le DESF intègre dans ses processus de production.

M. Charles de Courson, rapporteur. Nous nous interrogeons sur le seuil de détention de 10 % du capital retenu par l'IPP. Nous en avons débattu avec ses membres, qui nous ont expliqué que ce seuil concerne environ 500 entreprises. Cependant, détenir 10 % n'implique pas une notion de contrôle sur l'entreprise. Or, d'un point de vue statistique, vous ne distinguez pas ce qui est contrôlé de ce qui ne l'est pas. Comme je l'ai dit, détenir 1 % du groupe Total n'est en rien comparable, en termes de bénéfices non distribués, avec la détention de 30 % d'une PME. Or la question porte sur ces bénéfices non distribués, qui restent dans la holding familiale, lorsqu'il y en a une ; les bénéfices distribués, quant à eux, étant connus puisqu'ils sont fiscalisés.

Mme Sophie Maillard. Les informations dont nous disposons dans les formulaires 2033 et 2059-F des liasses fiscales, sont de deux natures. D'une part, une entreprise doit indiquer les personnes morales qui la détiennent, sans seuil minimal de détention. D'autre part, 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. En d'autres termes, il me semble que Total, pour reprendre votre exemple, n'est pas dans l'obligation de renseigner les actionnaires qui ne détiennent que 1 % de son capital. Cette obligation ne s'applique qu'à partir de 10 %. D'ailleurs, l'IPP a fait un certain nombre de tests et de variantes autour de ces critères. Nous sommes par conséquent en mesure de formuler les hypothèses nécessaires, le cas échéant, de manière à s'assurer qu'un contrôle effectif est effectué en vérifiant les taux de détention contenus dans les liasses.

M. le président Jean-Paul Mattei. Vous avez mentionné les éléments statistiques dont vous disposez, notamment les déclarations de succession et les bilans des sociétés, dans lesquels il est obligatoire de mentionner dans la liasse fiscale les personnes physiques détenant plus de 10 % du capital. Cette dernière information vous sert, me semble-t-il, surtout à évaluer la masse des transmissions. Mais j'aimerais comprendre précisément jusqu'où va votre analyse. Est-ce que le DESF analyse les bilans des sociétés, les comptes de résultat, les bénéfices mis en réserve ? Est-il en mesure de repérer des sociétés qui ont des capacités de distribution mais qui ne distribuent pas, ce qui pourrait accréditer la thèse d'un revenu non fiscalisé revenant aux actionnaires ?

M. Charles de Courson, rapporteur. Je crois que la question corollaire à celle de M. le président porte sur l'origine de ce seuil de 10 % de détention du capital, qui peut sembler arbitraire. Pourquoi 10 % et non pas 5 % ou 15 % ? Existe-t-il une explication statistique ? Selon l'IPP, il s'agit de l'unique élément statistique disponible, puisqu'il est obligatoire d'informer en cas de dépassement de 10 % de détention. Mais cela laisse entière la question de l'origine de ce seuil.

Mme Sophie Maillard. J'ignore d'où vient ce seuil de 10 %, mais je prends note de votre question. Pour ce qui concerne les informations sur les comptes des sociétés, nous disposons d'un ensemble d'informations dans les liasses fiscales, à la fois sur le bilan et le compte de résultat. C'est d'ailleurs la source qui permet aux chercheurs de l'IPP de calculer une valorisation théorique pour toutes les sociétés non cotées.

Cette analyse économique fine et détaillée n'a pas encore été conduite par le DESF. Comme je l'ai indiqué, nous avons le projet avec l'Insee et l'IPP de mettre en production régulière ces travaux, mais à ce stade, nous ne sommes pas encore entrés dans le détail de ce que les liasses fiscales nous permettraient de faire pour évaluer la valorisation des entreprises.

Je précise que la DGFiP dispose d'une autre source d'information à ce sujet : les données sur les droits de mutation à titre onéreux en cas de cession d'entreprise, qui pourraient également constituer une source alternative pour améliorer la valorisation du patrimoine professionnel.

Mme Estelle Mercier (SOC). Les données transmises au Sénat au début de l'année 2026 font apparaître que 13 335 des 189 000 foyers assujettis à l'IFI ne paient pas d'impôt sur le revenu. Plus précisément, leur revenu fiscal de référence est nul ou négatif. Ce chiffre est d'autant plus important que la part des foyers fiscaux dont le revenu fiscal de référence est nul ou négatif augmente à mesure que s'élève le niveau de patrimoine immobilier déclaré. Or, dans vos données, vous mentionnez environ 4 500 foyers qui ont déclaré de l'IFI sans avoir déclaré d'impôt sur le revenu. Pourriez-vous préciser la différence entre les deux périmètres d'analyse ?

Par ailleurs, vous avez dit que pour la DGFiP, l'assiette et le concept de revenu étaient strictement ceux prévus par la loi fiscale. Dès lors, sachant que le revenu fiscal de référence ne suffit plus à appréhender précisément ce qu'est un revenu, quelles dispositions devrait-on introduire dans la loi fiscale pour construire une définition plus large du revenu, qui prendrait en compte le patrimoine mobilier et immobilier des foyers les plus fortunés ?

Mme Sophie Maillard. Votre question me permet de préciser quelle réalité recouvrent ces 13 000 foyers. 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'entièreté 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.

Le revenu fiscal de référence médian de cette population est de 39 000 euros. Pour deux tiers de ces foyers fiscaux, le faible revenu fiscal de référence s'explique par des réductions et des crédits d'impôt qui annulent un impôt qui, sans ces dispositifs, atteindrait une médiane de 2 600 euros. Pour le dernier tiers de ces 13 000 foyers, l'impôt est nul, indépendamment de toute application de réduction ou crédit d'impôt.

Il est difficile, à partir des seules informations déclaratives, de trancher entre plusieurs explications possibles. La première explication tiendrait aux revenus authentiquement très faibles de ces foyers. Il peut s'agir de foyers ayant acquis leur résidence principale il y a longtemps, dont le patrimoine s'est fortement valorisé, ou de foyers ayant hérité d'un patrimoine immobilier important, tout en percevant de petites retraites. Il convient de signaler que la moitié de cette population est âgée de 68 ans et plus.

Deuxième explication possible, les revenus sont thésaurisés dans un véhicule sociétaire, ne sont pas distribués et échappent ainsi à l'assiette de l'impôt sur le revenu. Étant donné la complexité à exploiter ce type d'information, nous n'avons pas été en mesure de vérifier combien de foyers se trouveraient dans cette situation.

Une troisième possibilité réside dans d'importantes charges ou déficits qui réduisent le revenu fiscal de référence et, in fine, l'impôt. Nous avons pu examiner ce cas de figure, et il apparaît qu'environ la moitié des 13 000 foyers imputent au moins 2 000 euros de charges déductibles ou de déficits, ce qui réduit le montant de leur impôt sur le revenu.

Enfin, il pourrait s'agir dans certains cas de sous-déclaration frauduleuse. Par nature, celle-ci n'est pas identifiable sur la base des seules déclarations. En revanche, nous nous sommes rapprochés de nos collègues du contrôle fiscal, qui nous ont indiqué que, selon leurs estimations, entre un quart et un tiers de ces foyers ont fait l'objet d'un contrôle ces trois dernières années, et que 58 % d'entre eux ont fait l'objet d'un redressement fiscal, soit un taux particulièrement élevé.

Mme Eva Sas (EcoS). Je rappelle à mes collègues qu'une enquête a été confiée par la commission des finances au Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) sur ce point précis, ce qui nous apportera un éclairage encore plus fin.

Ma question porte sur la difficulté d'obtenir des statistiques sur le patrimoine, en particulier, comme vous l'avez bien expliqué, madame Maillard, sur le patrimoine qui n'est pas soumis à l'impôt, autrement dit tout ce qui est en dehors du patrimoine immobilier. Ne serait-il pas pertinent d'introduire une obligation de déclaration de l'ensemble du patrimoine pour les ménages les plus aisés, par exemple pour les contribuables assujettis à l'IFI comptant parmi les 0,1 % des foyers les plus fortunés ? Il nous a été dit lors de précédentes auditions que cette

obligation déclarative, si elle n'a pas de conséquence fiscale, risquerait d'être mal renseignée. Ne faudrait-il pas aller plus loin et l'assortir de sanctions ?

De manière générale, comment obtenir une vision plus claire de l'ensemble du patrimoine des ménages les plus riches ? Aujourd'hui, nous sommes contraints de recouper des informations sur la base de suppositions, et cela n'est pas satisfaisant compte tenu de la demande sociale à ce sujet.

Mme Sophie Maillard. Sur ce point, je vous ferai la même réponse que celle que le directeur général de l'Insee, M. Fabrice Lenglart, et moi-même avons donnée lors de notre audition au Sénat la semaine dernière : l'idée d'une déclaration obligatoire et exhaustive du patrimoine des plus riches à des fins uniquement statistiques ne nous semble pas satisfaisante, pour deux raisons.

La première est que, selon nous, cela nuirait au positionnement de l'Insee en termes de confiance de nos concitoyens. Associer l'Insee à une telle déclaration ferait peser un risque sur la qualité des autres études et enquêtes que mène cet institut.

La deuxième raison est que la statistique publique est régie par un principe d'indépendance professionnelle. Si le législateur est dans son rôle en nous indiquant le type de données dont il a besoin, la manière dont la statistique publique doit obtenir ces informations relève de décisions de statisticiens.

Néanmoins, il est clair que la loi fiscale a des externalités, positives ou négatives, sur notre capacité à produire des statistiques. La suppression de la taxe d'habitation, par exemple, a conduit à refondre complètement certains processus statistiques. Pour avancer sur ce sujet, il serait pertinent que le législateur définisse de façon très claire les informations dont il a besoin, afin de nous donner la base légale la plus solide possible, et de nous permettre ainsi d'accéder aux données de manière fluide et rapide.

M. Charles de Courson, rapporteur. Je rappelle qu'un fichier immobilier a été créé. Je n'ignore pas les difficultés qui ont accompagné cette création, notamment en raison du maintien de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, alors que le partage entre résidence principale et résidence secondaire n'était pas clairement établi. Cela a d'ailleurs généré un bazar épouvantable qui a conduit à la perte de 500 millions d'euros de recettes. Néanmoins, ce fichier permet de demander désormais à tous les citoyens de déclarer leurs biens, qu'ils soient petits, moyens ou grands propriétaires. Aussi, votre argument ne tient pas, madame Maillard : ce que nous parvenons à faire pour l'immobilier, pourquoi ne serions-nous pas capables de le faire pour le patrimoine mobilier ? Si l'administration fiscale craint d'être submergée de renseignements inutiles, elle pourrait, dans un souci de simplification, ne pas exiger de déclaration en dessous d'un certain niveau de patrimoine.

Mme Sophie Maillard. Je ne suis pas certaine que ce soit la façon la plus efficace de faire avancer ce sujet. Du point de vue de la simplification pour nos

concitoyens, remettre en place une déclaration qui ressemblerait à celle de l'ISF, mais sans imposition en face, me semble faire peser une charge très lourde. En outre, les informations ne sont pas absolument inaccessibles, elles existent, certes de façon disparate, et il est possible de les obtenir auprès des banques et des assurances. À cet égard, je pense que la Banque de France, que vous auditionnerez après moi, saura mieux vous dire quelles informations sur le patrimoine financier sont disponibles.

Sur l'aspect immobilier, la DGFiP tient le cadastre, et par conséquent elle sait qui possède quoi. De plus, nos travaux statistiques nous permettent de mettre en transparence les sociétés civiles immobilières (SCI). Les travaux relatifs au patrimoine professionnel sont complexes et de longue haleine, mais nous avançons ; nous avons mis au point un prototype pour l'année 2020, et nous progressons avec l'Insee et l'IPP pour mettre cela en production. Sur l'assurance vie, nous allons être en mesure d'exploiter le Ficovie, même si nous pensons qu'il n'est pas encore complet – à cet égard, il n'est pas inutile de rappeler que l'amende maximale pour un assureur qui ne déclare pas tous les montants des contrats d'assurance vie en sa possession est de 1 500 euros.

Un manque subsiste effectivement sur le reste du patrimoine financier. Le combler pourrait passer par un enrichissement des données contenues dans le fichier national des comptes bancaires et assimilés (Ficoba). Enfin, l'exploitation des données de succession doit aussi nous permettre, en connaissant l'âge et la catégorie socioprofessionnelle des défunts, de reconstituer une photo complète du patrimoine à partir de l'échantillon des personnes décédées.

À la manière des pièces d'un puzzle, ces différents éléments s'assemblent et nous offrent une image de plus en plus précise des patrimoines. Ce chemin est long et complexe, mais il me paraît préférable de l'emprunter, plutôt que d'instaurer une déclaration obligatoire.

M. le président Jean-Paul Mattei. J'entends vos arguments, mais j'estime que nous devons pousser encore la réflexion, notamment sur la succession, en tenant compte des questions de confidentialité des données et de liberté individuelle, et du problème de la valorisation. En effet, une déclaration de succession offre une photographie complète du patrimoine, quelle que soit sa taille.

M. Philippe Bonnecarrère (NI). Plus de 13 000 foyers possédant un patrimoine qui les assujettit à l'IFI ne déclarent aucun revenu : ce chiffre a naturellement interpellé nos concitoyens. Vous avez évoqué un contentieux fiscal sur un certain nombre de ces situations : un tiers de ces foyers auraient fait l'objet d'un contrôle, qui dans 58 % des cas, a abouti à un redressement fiscal. Êtes-vous en mesure, madame Maillard, de nous donner une idée du niveau de ces redressements ? S'agit-il de sous-évaluations massives ou de réductions d'impôt indues ? En résumé, ces chiffres ont-ils un sens en termes d'équité fiscale ?

Lorsque vous avez dressé une typologie de ces 13 000 foyers, vous n'avez pas évoqué les personnes de nationalité étrangère qui disposent d'un patrimoine immobilier important en France, mais qui paient leurs impôts sur le revenu dans leur pays d'origine. Cela signifie-t-il qu'ils ne sont pas comptés dans les 13 000 foyers ?

Mme Sophie Maillard. Nous avons en effet extourné les non-résidents susceptibles d'être assujettis à l'IFI, mais qui ne paient pas l'impôt sur le revenu en France. De même, nous n'avons pas pris en compte les foyers touchés par un décès dans le courant de l'année, considérant que cela pouvait expliquer de faibles revenus.

Le total des droits redressés s'est élevé à 104 millions d'euros, auxquels se sont ajoutés 28 millions d'euros de pénalités. Sur le tiers des foyers contrôlés, soit environ 4 000, près de 2 400 foyers ont été redressés, pour un montant total de 132 millions d'euros.

M. Emmanuel Maurel (GDR). Dans son rapport de décembre 2025, la Cour des comptes a identifié un certain nombre de problèmes, au premier rang desquels l'absence d'estimation fiable de ce que l'on appelle l'écart fiscal, c'est-à-dire le différentiel entre une norme fiscale idéalement appliquée dans toutes ses composantes légales et le rendement réel de l'impôt. Dans ce domaine, la France accuse un sérieux retard par rapport à d'autres pays, notamment le Royaume-Uni et les États-Unis.

Plusieurs tentatives ont été effectuées pour mesurer cet écart fiscal. Je pense en particulier à un rapport parlementaire intitulé « Les fraudes et les pratiques abusives », remis au premier ministre en 1996, et rédigé par vous-même, monsieur le rapporteur, et par Gérard Léonard. Un autre rapport, plus récent, produit par le syndicat Solidaires Finances Publiques en 2018, estime que l'écart fiscal représente approximativement 4 % du PIB, ce qui est considérable. La Cour des comptes a souligné que seuls trois statisticiens à Bercy se consacrent au calcul de l'écart fiscal, et que nous ne disposons toujours pas d'une base solide pour l'estimer, tant pour le revenu que pour l'impôt sur les sociétés. Madame Maillard, où en est la DGFiP sur ce sujet ?

M. Charles de Courson, rapporteur. La question de M. Maurel renvoie effectivement un vieux débat. À l'époque où j'ai rédigé le rapport que mon collègue vient de citer, quand le Conseil des prélèvements obligatoires s'appelait encore le Conseil des impôts, nous avions demandé à la DGFiP de tirer au hasard 1 500 dossiers, de les analyser, de calculer le taux de redressement et d'extrapoler à partir de là une estimation de l'écart fiscal. La DGFiP mène-t-elle, de nos jours, des travaux qui pourraient répondre à la question de M. Maurel ?

Mme Sophie Maillard. Oui, le DESF a présenté dans une publication de septembre 2024 une première estimation de l'écart fiscal en matière de TVA. Ces travaux sont complexes puisque, comme vous l'avez indiqué, monsieur le

rapporteur, le principe consiste à s'appuyer sur des redressements effectués par les services du contrôle fiscal pour en inférer une estimation de la fraude à l'échelle du pays. La difficulté de cette méthode est liée au fait que ces contrôles sont ciblés, et non pas aléatoires. Par conséquent, extrapoler un résultat requiert d'associer à chaque contrôle une pondération fine, ce qui représente une tâche statistique d'une grande complexité.

Une petite cellule, composée en effet de trois statisticiens, se dédie à ce sujet. Elle prépare pour cette année une première publication sur l'impôt sur les sociétés, ainsi qu'une mise à jour des résultats obtenus sur la TVA. Par la suite, elle se consacrera à une estimation de l'écart fiscal sur l'impôt sur le revenu.

M. Christophe Mongardien (EPR). Je comprends les difficultés propres à l'estimation des patrimoines non immobiliers. Néanmoins, comment juger de la pertinence et de l'équité d'un prélèvement si l'on ne dispose pas d'une vision globale de l'assiette ? Vous l'avez dit vous-même, madame Maillard, le taux de redressement suite à un contrôle fiscal est très élevé dans les foyers fiscaux qui possèdent un patrimoine immobilier important et qui ne paient pas d'impôt. On peut tout à fait imaginer qu'il en va de même pour les détenteurs de hauts patrimoines mobiliers.

Mme Sophie Maillard. Permettez-moi d'abord de clarifier mon propos. En tant que représentante de la DGFiP, si je souhaite, naturellement, que la connaissance des patrimoines soit exhaustive, il ne m'appartient pas de me prononcer sur les moyens à mobiliser pour y parvenir. En revanche, j'estime qu'imposer à la statistique publique de procéder par le biais d'une déclaration obligatoire pourrait avoir des effets négatifs sur la confiance de nos concitoyens, qui est essentielle pour collecter des informations de qualité.

Je ne saurais dire avec exactitude jusqu'à quel point la DGFiP, au regard de ses missions de contrôle et de recouvrement forcé, est en mesure de justifier la collecte d'informations sur le patrimoine mobilier. Il faudrait s'assurer que la collecte de données sur le patrimoine financier, par exemple en se connectant aux systèmes d'information des banques ou des assurances, respecte les règles de parcimonie de la collecte de données prévues par la loi dite informatique et libertés, et par le règlement général sur la protection des données (RGPD). Il y a là une problématique juridique et, n'étant pas juriste, je ne saurais la résoudre.

M. Nicolas Ray (DR). Permettez-moi de faire une remarque préalable : je ne suis pas surpris qu'un certain nombre de détenteurs de hauts patrimoines ne paient pas d'impôt sur le revenu. Il convient, en effet, de distinguer patrimoine et revenu : un patrimoine, notamment immobilier, ne génère pas nécessairement de revenus imposables.

J'en viens à mes questions. Premièrement, vos services ont-ils identifié les niches fiscales et les mécanismes d'optimisation qui ont permis à des ménages fortunés d'échapper à l'impôt en France ? Je pense par exemple aux déficits fonciers

ou aux investissements outre-mer. À cet égard, quelles recommandations pourrait émettre la DGFiP pour permettre au législateur de revoir la loi fiscale dans le cadre des projets de loi de finances (PLF) ?

Deuxièmement, nous avons beaucoup parlé des holdings lors du dernier PLF, avec une volonté d'éviter la suroptimisation. L'article de loi présenté par le gouvernement comportait de nombreux effets de bord. Constatez-vous un biais de suroptimisation par les holdings ? Quelle solution préconisez-vous à cet égard ?

Troisièmement, quelles données et quels outils font aujourd'hui défaut à la DGFiP dans sa lutte contre la fraude fiscale ? J'en reviens à ce taux de 58 % de redressement fiscal pour les foyers échappant à l'impôt. Comment qualifier ce chiffre ?

Mme Sophie Maillard. On ne peut pas expliquer par une ou deux niches fiscales la situation des 13 000 foyers assujettis à l'IFI qui ne paient pas d'impôt sur le revenu. Les déficits fonciers, les placements outre-mer et, de manière générale, les réductions et crédits d'impôt déplafonnés peuvent donner lieu, dans certains cas, à des montants de défiscalisation très élevés. Au titre des charges déductibles, la contribution sociale généralisée (CSG) déductible sur des plus-values de cession réalisées les années précédentes peut également permettre de déduire des montants très importants et de diminuer considérablement le revenu fiscal des foyers.

Concernant les holdings, je laisserai le directeur de la législation fiscale, que vous auditionnerez dans quinze jours, vous répondre plus en détail. Ce n'est pas un sujet sur lequel le DESF a travaillé avec des données précises. Il est en effet particulièrement ardu de retrouver les actionnaires de holdings, celles-ci étant susceptibles d'être structurées en pyramides, ce qui complique l'identification du bénéficiaire effectif.

Pour vous répondre, monsieur Ray, à propos des outils qui nous manquent, je dirais que le DESF manque de visibilité sur le patrimoine financier hors assurance vie. Certes, l'imprimé fiscal unique nous livre des informations sur les revenus de certains placements et l'imposition afférente, mais nous ne disposons que de données de flux et nous ne connaissons pas exactement le stock. Obtenir cette information pourrait être une piste intéressante, sous réserve d'une analyse juridique.

Enfin, un taux de redressement de 58 % est élevé, mais je ne peux pas vous donner dans l'immédiat le résultat moyen ou médian d'un contrôle. Je vous transmettrai cette information ultérieurement, par écrit.

M. Charles de Courson, rapporteur. Avant de passer à une autre question, permettez-moi de faire une remarque. Sur le plan technique, vous connaissez le produit des revenus. Dès lors, vous pourriez, avec des taux de capitalisation, estimer le patrimoine. Pour les assurances vie, même si les rendements sont divers, vous pourriez obtenir des ordres de grandeur en utilisant un taux de rendement moyen. Vous m'objecterez qu'il n'y a pas toujours de distribution, mais ce cas n'est pas le

plus fréquent. Si vous connaissiez le taux de redistribution, vous pourriez remonter au montant du bénéfice et, à partir de là, estimer le capital.

J'en viens à ma question. Dans votre analyse de janvier 2025, vous distinguez trois trajectoires de foyers fiscaux stables, résilients ou déclinants. Aujourd'hui, de grands débats nous agitent, on se demande si nous sommes dans une société d'héritiers, si l'ascenseur social existe encore. Votre analyse porte sur vingt ans, je crois. Vous a-t-elle permis d'identifier les déterminants de ces trajectoires, à la hausse comme à la baisse ? Certains pensent que les héritiers sont éternellement riches : est-ce une réalité reflétée dans vos statistiques ? Que nous enseignent celles-ci sur mobilité, tant ascensionnelle que « descensionnelle », si je puis dire ?

Mme Sophie Maillard. Nous observons effectivement que certains foyers suivent une trajectoire plutôt descendante, et nous sommes en mesure d'identifier les facteurs de cette tendance, facteurs qui valent pour d'autres types de foyers que les plus fortunés. La séparation des couples ou le décès d'un des membres du foyer font partie, de façon assez classique, des événements qui contribuent à appauvrir un foyer fiscal. L'âge est un autre facteur : passé un certain âge, les foyers disposant d'un important patrimoine ou d'importants revenus s'appauvrissent. Nous repérons également, même si c'est de moindre ampleur, un effet légèrement négatif du poids des revenus fonciers. Inversement, disposer de beaucoup de revenus de capitaux constitue plutôt une protection pour ces foyers.

M. Charles de Courson, rapporteur. Peut-on dire, à la lumière de votre étude, que la mobilité, qu'elle soit ascendante ou descendante, a augmenté dans notre pays au cours des deux dernières décennies ?

Mme Sophie Maillard. Il me paraît difficile de tirer des conclusions générales à partir de ces éléments. Notre étude a porté sur une population très particulière de 70 000 foyers fiscaux disposant soit de revenus très élevés, soit de patrimoines très importants. Même si nous avons suivi leur situation sur la période, je ne crois pas que l'on puisse en déduire une vérité générale sur l'état des mobilités dans notre société.

M. Charles de Courson, rapporteur. Certains évoquent un effet de concentration des patrimoines lié à l'évolution démographique : une société où les familles ont en moyenne un enfant verra le patrimoine se concentrer, alors qu'avec trois enfants, il se diluera. Avez-vous mené des études en intégrant cette variable du nombre d'enfants, ou d'autres critères de cet ordre ?

Mme Sophie Maillard. Si nous souhaitons analyser en détail les actes de succession, c'est précisément pour identifier qui sont les personnes qui décèdent, qui sont leurs héritiers, quelle est la composition de leur patrimoine, et ainsi documenter ces transmissions, dont nous pensons qu'elles contribuent fortement aux inégalités de patrimoine. Toutefois, nous ne disposons pas à ce jour d'une base

de données exploitable nous permettant de le faire de façon statistique sur l'ensemble de la population.

M. Charles de Courson, rapporteur. Depuis des années la question des donations revient dans le débat. Compte tenu du vieillissement de la population, il faudrait encourager des donations plus précoces, sans quoi on ne percevra plus son héritage avant 70 ans. Des mesures fiscales ont été prises en ce sens. Leur impact est-il visible dans vos statistiques ? Constatez-vous un rajeunissement de l'âge des donataires ?

Mme Sophie Maillard. Comme pour les actes de succession, nous disposons d'une information qui n'est pas du tout structurée, et qui réclame un travail très important. Nous ne sommes donc pas en mesure, à ce stade, d'effectuer une analyse globale, ni de suivre dans le temps les effets de ce type de mesure sur les successions et les donations.

M. Charles de Courson, rapporteur. L'étude de janvier 2025 que vous avez menée porte sur les revenus. Des études ont-elles été faites sur la mobilité du patrimoine ?

Mme Sophie Maillard. Notre étude portait uniquement sur les revenus. La suppression de l'ISF a créé une rupture de série dans notre analyse, qui nous empêche d'obtenir une série cohérente sur le patrimoine hors immobilier au cours de la période couverte. Apprécier la mobilité du patrimoine suppose par ailleurs de distinguer l'effet de la composition du portefeuille de l'effet du prix des actifs de ce portefeuille, ce qui n'est pas aisé.

M. Charles de Courson, rapporteur. Si je comprends bien, vous ne disposez pas de l'outil statistique pour répondre à ces questions, parce que les données relatives aux successions ne sont pas informatisées ?

Mme Sophie Maillard. Oui, nous espérons que la situation changera dans les deux ou trois années à venir. Nous attendons également d'avoir accès aux télédéclarations des notaires. La DGFiP a engagé un projet visant à obtenir un flux d'information structuré en se connectant au logiciel de rédaction des actes notariés.

M. Charles de Courson, rapporteur. Lorsque l'on parle des hauts revenus et des hauts patrimoines, on s'intéresse surtout aux impôts directs, en ajoutant parfois dans la discussion les droits de mutation. Or il existe bien d'autres impôts. Disposez-vous de données permettant de reconstituer l'ensemble des impositions, directes et indirectes, acquittées par les foyers à hauts revenus et haut patrimoine ?

Mme Sophie Maillard. Ce sujet a fait l'objet d'importants travaux au sein de l'Insee, qui s'efforce de concevoir ce que l'on nomme des comptes professionnels distribués. L'objectif est de reconstituer, d'un point de vue statistique, les impôts directs et indirects acquittés par les ménages en fonction de leur âge, de leur catégorie socioprofessionnelle et de leur niveau de vie. Nous disposons donc de la capacité d'effectuer ce partage. La finesse du découpage est

de l'ordre du vingtile, ce qui nous permet de déterminer la contribution des 5 % des ménages les plus fortunés aux recettes, notamment de TVA, de taxes foncières et d'impôt sur le revenu. Ces travaux exploitent en particulier l'enquête « Budget de famille » en reconstituant, à partir des structures de consommation des différents ménages, l'ampleur de leur contribution aux recettes de TVA.

M. Charles de Courson, rapporteur. Pourquoi l'analyse se limite-t-elle aux 5 % des foyers les plus aisés ? Parce qu'il aurait fallu augmenter la taille des échantillons pour que les résultats soient significatifs au-delà de ce seuil ?

Mme Sophie Maillard. Oui, en effet.

M. Charles de Courson, rapporteur. C'est donc une question de moyens, que nous aborderons avec l'Insee lorsque nous auditionnerons ses représentants.

Disposez-vous de données relatives à la contribution des hauts patrimoines ou des hauts revenus au financement des services publics, ainsi qu'aux bénéfices qu'ils en tirent par politique publique ? Cette question peut vous sembler étrange, mais je pense par exemple à l'éducation : notre système éducatif, largement gratuit dans le primaire, le secondaire et à l'université, a-t-il un effet anti-redistributif ? Le problème se pose également pour les retraites, qui sont dégressives en fonction des revenus d'activité. Les taux de remplacement chutent à 35 % pour les cadres supérieurs, alors qu'ils s'établissent plutôt entre 70 % et 75 %, en net, pour les salariés les plus modestes. Avez-vous mené des travaux sur ces sujets ?

Mme Sophie Maillard. Non, nous n'avons pas mené de travaux sur le bénéfice tiré des services publics. Nous nous efforçons, dans nos publications, de fournir autant de détails que possible pour chaque impôt. Dans notre dernière publication sur l'impôt sur le revenu, nous avons ajouté le détail de la contribution du millième supérieur au total de l'impôt sur le revenu, qu'il s'agisse de l'impôt au barème ou hors barème. En revanche, au-delà de la contribution aux recettes fiscales, la DGFiP n'est pas en mesure d'apporter d'autres éléments.

M. Charles de Courson, rapporteur. L'impôt sur le revenu, qui passionne les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, attire l'essentiel de l'attention, tandis que d'autres sujets, sur lesquels nous disposons de peu d'informations, sont négligés. N'oublions pas que si l'impôt sur le revenu représente 80 ou 90 milliards d'euros, la TVA dépasse les 200 milliards d'euros.

M. le président Jean-Paul Mattei. Au terme de cette audition, je constate que le service statistique que vous dirigez parvient à rassembler davantage d'éléments sur les flux que sur les stocks. De quels outils auriez-vous besoin pour mieux apprécier les stocks ?

En vous écoutant, je me suis fait la réflexion suivante : chaque année, nous avons une obligation déclarative de revenus, qui a d'ailleurs été simplifiée avec le prélèvement à la source. En revanche, il n'existe pas d'obligation déclarative de

patrimoine. Je me souviens pourtant qu'à l'époque de l'ISF, une simple annexe à la déclaration de revenus suffisait, sans qu'une déclaration spécifique soit nécessaire.

Quelles sont les pistes que vous explorez, puisque vous dirigez un service en mouvement, qui contractualise avec des chercheurs ? Votre service, au-delà de l'inventaire des données dont vous disposez, est-il force de propositions ? Dispose-t-il de sa propre capacité d'analyse et d'orientation pour éclairer les choix du gouvernement ? Ou bien sa compétence est-elle principalement d'ordre statistique, se limitant à l'analyse des données ? Recoupez-vous ces données pour formuler des orientations visant à améliorer la transparence ou l'équité ?

Mme Sophie Maillard. Le DESF participe à une œuvre collective pour guider les décisions. En revanche, notre rôle n'est pas d'orienter les débats. Nous menons avant tout un travail d'objectivation, visant à apporter les éléments de compréhension nécessaires à la prise de décision.

En termes de pistes à explorer, je pense en effet qu'il serait utile de disposer d'informations non seulement sur les flux de revenus, mais également sur les stocks. Il convient de garder à l'esprit qu'une information sur le taux prélevé sur un revenu est susceptible d'être particulièrement trompeuse, compte tenu des rendements qui varient fortement d'un placement à l'autre. Dès lors, disposer d'informations sur les stocks de patrimoine aurait une valeur considérable pour consolider notre connaissance sur le pan du patrimoine qui nous est le moins connu. On pourrait donc imaginer que l'imprimé fiscal unique, qui ne renseigne aujourd'hui que les revenus, puisse également inclure les encours des contrats ; cette information existe déjà dans les systèmes d'information des banques et des assurances.

M. Charles de Courson, rapporteur. La rentabilité des différents types de patrimoine et la variabilité de ce taux constituent un enjeu fondamental pour le législateur. En effet, si l'on fixe un taux proportionnel unique qui s'avère supérieur au taux de rendement, la mesure risque d'être censurée par le Conseil constitutionnel au nom de la défense du droit de propriété. Or nous peinons à obtenir des éléments sur ces sujets de la part des administrations, ce qui est pour le moins paradoxal, étant donné qu'elles détiennent une grande quantité d'informations.

M. le président Jean-Paul Mattei. Ainsi se termine cette audition. Je vous remercie, madame Maillard, de vous être prêtée à cet exercice.

5. Audition, ouverte à la presse, de M. Xavier Debrun, directeur général des statistiques, des études et de l'international, et de Mme Marie-Laure Barut Etherington, directrice adjointe, pour la Banque de France (1er avril 2026)

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous allons entendre M. Xavier Debrun, qu'accompagnent Mme Marie-Laure Barut Etherington, son adjointe, et Mme Véronique Bensaid-Cohen, conseillère parlementaire auprès du Gouverneur de la Banque de France.

Monsieur Debrun, vous avez exercé des fonctions auprès du Fonds monétaire international, de la Banque nationale de Belgique et du Comité budgétaire européen avant d'être nommé, en février dernier, directeur général des statistiques, des études et de l'international à la Banque de France. La Banque de France réalise chaque année de nombreuses études et analyses fondées sur des données fournies par différentes administrations. L'Institut national de la statistique et des études rédige notamment tous les trois ans, en partenariat avec la Banque de France, une très instructive enquête par sondage intitulée « Histoire de vie et patrimoine » qui permet d'appréhender l'évolution des biens immobiliers, financiers et professionnels des ménages, alors que les données fiscales à ce sujet nous font parfois défaut.

Néanmoins, même dans ces enquêtes, la sous-représentation des ménages les plus riches et, lorsqu'ils répondent, la sous-déclaration des éléments de leur richesse, doivent être corrigées. Votre audition doit ainsi nous permettre d'apprécier quelles sont les données disponibles pour mieux comprendre quels ménages disposent des patrimoines et des revenus les plus élevés, quelle est la composition de leur richesse et comment ils sont imposés.

Étant donné la technicité de notre sujet d'enquête et le temps limité imparti à cette audition, vos réponses orales demanderont sans doute à être complétées. Vous pourrez transmettre par écrit au rapporteur les réponses au questionnaire qui vous a été adressé et, le cas échéant, à d'autres questions qui vous seront posées.

Avant de vous donner la parole, j'indique que l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vous invite donc à lever la main droite et à dire : « *Je le jure* ».

(M. Xavier Debrun et Mme Marie-Laure Barut Etherington prêtent successivement serment)

M. Xavier Debrun, directeur général des statistiques, des études et de l'international à la Banque de France. Je vous remercie pour votre invitation. Le travail de votre commission est extrêmement important et nous faisons tout ce qui est possible pour répondre de la manière la plus détaillée possible, avec les données à notre disposition, au questionnaire que vous nous avez adressé, et à remplir un

fichier Excel avec les données que vous nous avez demandées. J'ai effectivement pris mes fonctions à la Banque de France il y a deux mois à peine, après vingt ans passés aux États-Unis et cinq en Belgique. C'est pourquoi je suis épaulé par mon adjointe qui supervise les deux directions à vocation statistique de la direction générale des statistiques, des études et de l'international. Toutes les questions compliquées seront pour elle !

J'indique en premier lieu que la Banque de France ne se prononce pas sur une définition des hauts revenus ou des très hauts revenus, des hauts patrimoines ou des très hauts patrimoines. Nous n'avons pas de doctrine spécifique déterminant si l'on parle du top 1 %, du top 5 % ou du top 10 % des ménages les plus aisés.

En second lieu, l'enquête « Histoire de vie et patrimoine » que vous avez mentionnée n'est pas un exercice uniquement français : elle est réalisée tous les trois ans par l'ensemble des banques centrales de la zone euro dans tous les États membres de cette zone et toutes les données recueillies sont centralisées par la Banque centrale européenne (BCE).

On pourrait se demander pourquoi la Banque de France, banque centrale, devrait s'intéresser à la distribution des patrimoines. Il y a à cela deux raisons. La première est que les décisions que nous prenons ont un effet sur le taux d'inflation, du moins nous l'espérons, et un impact sur l'évolution du patrimoine réel des agents économiques et donc sur leur capacité à dépenser et à investir. La deuxième raison, c'est que nos décisions de politique monétaire ont des répercussions sur le niveau des taux d'intérêt et donc, inévitablement, sur les revenus liés à la détention du patrimoine financier évidemment mais aussi immobilier, le niveau des taux d'intérêt ayant des effets sur l'évolution du prix du logement.

Connaître les effets de nos actions sur ces variables est important pour nos exercices de prévisions. Par exemple, nous nous intéressons beaucoup au pouvoir d'achat et au lien entre le pouvoir d'achat et nos prévisions concernant la consommation privée, qui représente la majorité du produit intérieur brut quand on le reconstitue par la dépense. Cela a aussi un impact sur nos prévisions relatives aux taux d'épargne, comme le montre un exemple récent.

Après le pic d'inflation de 2022, un cycle de resserrement de la politique monétaire a été amorcé, conduisant à la hausse généralisée des taux d'intérêt. On a alors observé une déconnexion entre le pouvoir d'achat tel qu'on peut le mesurer par le salaire moyen par tête d'une part, et le revenu disponible des ménages tel qu'il émane de la comptabilité nationale d'autre part. Il en est résulté que nous avons commis pendant un certain temps des erreurs de prévision du taux d'épargne. Nous nous concentrions sur la mesure « revenu disponible » et non sur la mesure « salaire ». Or 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. En effet, la propension à consommer le revenu du patrimoine, qui est surtout du patrimoine financier, essentiellement détenu par les

ménages les plus aisés, est beaucoup plus faible que la propension à dépenser le revenu provenant d'un salaire. C'est la raison principale pour laquelle la Banque de France s'intéresse à la distribution du patrimoine.

Les données dont nous disposons proviennent essentiellement de sondages. Ces statistiques classent les ménages par déciles, de 10 % en 10 %. Les trois indicateurs qui attirent le plus notre attention sont celui des 50 % des ménages qui sont en dessous du médian, celui des 40 % qui se trouvent entre le médian et les 10 % des ménages les plus riches, et celui des 10 % des ménages les plus riches. Nous pouvons dans certains cas aller jusqu'au top 5 % mais nous ne disposons pas pour le moment d'une distribution statistique suffisamment granulaire pour identifier les très hauts patrimoines – le premier 1 % ou 0,1 % – que vous mentionnez dans le questionnaire. Parce que nous ne disposons pas de statistiques sur les revenus pour l'instant, il ne nous est pas possible d'apparier les ménages sur la base du revenu et du patrimoine. Il y a là une très grande richesse d'analyse potentielle mais, à ce jour, nous n'avons pas terminé les travaux qui nous permettraient de procéder à cet appariement. Ils aboutiront, je l'espère, le plus vite possible.

Enfin, la Banque de France ne se prononce pas sur la fiscalité ni sur les conditions de l'équité fiscale.

M. Charles de Courson, rapporteur La plupart des études disponibles excluent le patrimoine mobilier en raison d'une perte d'information consécutive au passage de l'impôt sur la fortune (ISF) à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI). Il semble ainsi difficile de reconstituer le patrimoine total des ménages les plus aisés à partir de 2016, année de suppression de l'ISF sur les valeurs mobilières. Pourtant, le Bulletin de la Banque de France de janvier-février 2024 présente des données relatives au patrimoine des ménages postérieures à cette date. Quelle source avez-vous utilisée et quelle méthodologie a été retenue ?

Mme Marie-Laure Barut Etherington, adjointe du directeur général des statistiques, des études et de l'international à la Banque de France. Comme M. Xavier Debrun l'a indiqué, nos travaux sur la distribution du patrimoine sont fondés pour l'essentiel sur l'enquête « Histoire de vie et patrimoine » de l'Insee, qui ne permet pas de couvrir l'intégralité du patrimoine des ménages. On le constate très facilement en essayant de reconstituer ce que serait le patrimoine global des ménages français tel qu'identifié à partir de cet échantillonnage au regard des comptes nationaux, par le biais desquels on dispose des grands agrégats pour chaque actif et chaque passif des ménages. En particulier, on estime le taux de couverture du patrimoine financier détenu par les ménages les plus aisés compris entre 60 et 70 % du patrimoine total tel que mesuré par la comptabilité nationale. Aussi, en usant d'une méthodologie commune à l'ensemble des banques centrales de l'eurosystème, qui procèdent toutes à cet exercice, nous redressons les données issues de l'enquête « Histoire de vie et patrimoine » pour les faire correspondre aux agrégats de patrimoine de la comptabilité nationale. On obtient ainsi le patrimoine immobilier mais aussi le patrimoine financier, divisé en catégories du patrimoine

national. Je n'entrerai pas dans les détails techniques sinon pour vous dire qu'il ne s'agit pas uniquement d'un rapprochement linéaire. Nous appliquons la loi de Pareto. Ce faisant, on constate un écart particulièrement marqué pour le très haut de la distribution. Ensuite, nous croisons ces résultats avec d'autres données, notamment les *Rich Lists* – les listes classant les premières fortunes de France régulièrement publiées dans la presse – pour obtenir l'estimation de ce que devrait être le patrimoine du dernier décile.

Ces mesures ne sont pas parfaites, et pour cela qualifiées d'« expérimentales » sur les sites de la Banque de France et de la BCE. C'est que les statisticiens aiment la précision absolue et qu'en l'espèce nous sommes obligés de faire un certain nombre d'hypothèses pour bien répartir le patrimoine global à partir de l'enquête « Histoire de vie et patrimoine ». Voilà comment nous en venons à disposer de l'intégralité du patrimoine, en tout cas celui qui figure dans la comptabilité nationale.

M. Charles de Courson, rapporteur. Soit, mais vous faites l'hypothèse, avec le coefficient de raccordement, que la comptabilité nationale est plus sûre que les données dont vous disposez. Comment s'explique ce phénomène ? Si le rapport est en gros de 1 à 1,6, comment analysez-vous cet écart ? D'où provient-il ?

Mme Marie-Laure Barut Etherington. D'un biais connu de l'Insee et que nous n'avons pas de raison de mettre en doute : la sous-estimation de leur avoir, dans l'enquête « Histoire de vie et patrimoine », par les détenteurs de très hauts patrimoines. Les gens qui n'ont, en gros, pas d'autre patrimoine qu'un livret A ont bien en tête ce qu'ils détiennent et sont capables de le dire, mais les gens qui figurent dans les très hauts déciles peuvent avoir de multiples raisons de sous-estimer leur patrimoine, y compris dans une enquête Insee.

M. Charles de Courson, rapporteur. N'avez-vous jamais tenté, pour tenter d'expliquer cet écart, de répertorier les déclarations de donation et de succession ?

Mme Marie-Laure Barut Etherington. Nous pourrions consulter bien d'autres données que celles des donations et des successions mais je laisserai l'Insee vous décrire ses idées à ce sujet. Parce que nous disposons maintenant des moyens de traiter de plus gros volumes de données, l'Insee a le projet de refondre l'enquête « Histoire de vie et patrimoine » et de se fonder le plus possible sur des données administratives, notamment celles qui sont disponibles à la Direction générale des finances publiques (DGFiP). Aujourd'hui, l'enquête repose intégralement sur du déclaratif. De nombreuses données administratives pourraient être utilisées, et d'autres techniques de recherche permettraient de préciser les montants au lieu de faire reposer intégralement l'analyse des patrimoines et de leur composition sur du déclaratif, y compris, effectivement, en étudiant les données recueillies par les notaires.

M. Charles de Courson, rapporteur. Avez-vous analysé la rentabilité des composantes du patrimoine et la distribution de cette rentabilité ?

Mme Marie-Laure Barut Etherington. Nous publions régulièrement des taux moyens : la Banque de France collecte des informations sur les actions, les obligations, les fonds monétaires, et nous sommes capables de déterminer un taux de rentabilité moyen par croisements pour les très grandes catégories d'actifs. Nous savons aussi la répartition du patrimoine de chaque décile. Cependant, si je puis vous dire que le dernier décile détient 66 % du patrimoine financier et si je sais comment est composé, en gros, le patrimoine financier des ménages en France, je ne suis pas capable d'affecter exactement la répartition, singulièrement à l'intérieur du dernier décile. C'est très difficile à apprécier.

M. Charles de Courson, rapporteur. Cette même publication indique que les 10 % des ménages les plus aisés détiennent plus de la moitié du patrimoine de l'ensemble des ménages, en particulier, « une part très importante du patrimoine professionnel (85 à 87 %), de l'assurance vie et retraite (69 à 71 %), des actions cotées (76 à 86 %), des fonds d'investissement (74 à 77 %) et des titres de créance (86 à 97 %) ». Comment expliquez-vous cette concentration ? Est-elle liée au régime fiscal de ces produits ?

M. Xavier Debrun. À ma connaissance, nous n'avons pas analysé les incidences fiscales de la composition des différents patrimoines.

Mme Marie-Laure Barut Etherington. Cette concentration n'est pas une exception française, l'analyse des comptes distributionnels disponible à la BCE montre exactement la même distribution dans tous les pays européens. Si les 10 % des ménages les plus aisés détiennent la majeure partie du patrimoine… c'est qu'ils sont les plus riches.

M. Charles de Courson, rapporteur. Cette enquête est normalisée et centralisée à la BCE. Ses résultats montrent-ils en France une distribution équivalente à celle que l'on constate dans les autres pays de la zone euro ou existe-t-il des spécificités françaises ?

Mme Marie-Laure Barut Etherington. Si l'on étudie la distribution comparée du patrimoine en Allemagne, Espagne, France et Italie par le prisme du coefficient de Gini qui permet de mesurer le degré d'inégalité, la France se situe aujourd'hui exactement au milieu, au même niveau que l'Italie, pays qui était beaucoup plus « égalitaire » après la grande crise de 2008 parce que l'immobilier s'y était effondré. Nous sommes un peu plus inégalitaires que l'Espagne, avec une distribution un peu plus concentrée chez les hauts revenus en France que dans ce pays, mais beaucoup moins que l'Allemagne. Cela étant dit, notre coefficient de Gini est bien inférieur à ce qu'il serait aux États-Unis si l'on y faisait le même exercice.

Le facteur d'inégalité essentiel est la proportion de propriétaires immobiliers dans un pays donné. La propriété immobilière est un grand facteur

égalitaire : plus de ménages détiennent de l'immobilier, plus leur patrimoine augmente. Ce n'est pas le cas du patrimoine financier, détenu, on l'a vu, par le dernier décile, et dont les variations n'ont donc d'impact que sur ce décile-là.

M. le président Jean-Paul Mattei. Dans la concentration du patrimoine mobilier, distinguez-vous placements financiers et participations dans des entreprises ?

Mme Marie-Laure Barut Etherington. Nous faisons une distinction entre les titres cotés et le patrimoine défini comme professionnel non coté. M. Arnault, pour ne pas le nommer, détient x pour cent de LVMH, mais l'entreprise étant cotée, cette participation n'entrera pas dans son patrimoine professionnel.

M. Charles de Courson, rapporteur. Pour ces éléments professionnels même partiels relève-t-on une spécificité française ?

Mme Marie-Laure Barut Etherington. Je ne saurais vous dire. Je vérifierai, mais j'ignore si nous disposons de cette précision.

M. Charles de Courson, rapporteur. Quelles sont les principales caractéristiques de l'épargne des ménages les plus aisés – le dernier décile et le dernier centile – par rapport à celle des autres ménages ? Cette épargne a-t-elle connu des évolutions notables ces dernières années ?

M. Xavier Debrun. Nous avons, je l'ai dit, systématiquement sous-estimé le taux d'épargne dans nos prévisions, un des effets de la politique de resserrement monétaire ayant été d'entraîner l'augmentation de la part des revenus du patrimoine dans le revenu global.

Mme Marie-Laure Barut Etherington. Le dernier décile détient 66 % du patrimoine financier net des ménages, taux augmenté d'un point environ depuis 2009. Cela ne paraît pas considérable, mais considérant que pour les 50 % des ménages les moins aisés, il est resté stable autour de 5 %, l'évolution constatée pour le dernier décile s'est faite au détriment des 40 % qui se situent juste au-dessus de la médiane.

Nous ne croisons pas déciles et évolution de la composition de l'épargne mais de nombreux travaux montrent que l'épargne a connu une évolution très marquée ces dernières années. Si l'on prend pour point de départ la période précédant immédiatement la pandémie, le taux d'épargne a augmenté, et donc le patrimoine, dont la composition a changé. Dans la période de taux très bas qui a connu un pic lors de la crise sanitaire, les taux de dépôts à vue et de dépôts bancaires étaient très élevés parce que l'on ne pouvait pas consommer. Depuis lors, on a assisté à une forte ré-allocation de ces dépôts, d'abord vers des produits d'épargne réglementés parce que leurs taux étaient attractifs et, depuis l'année dernière, beaucoup vers l'assurance vie. Sur les actifs les plus risqués, la hausse constatée s'explique par la valorisation des titres, non par des flux.

M. Charles de Courson, rapporteur. Comment expliquez-vous que la valeur des actions et celle de l'immobilier aient augmenté beaucoup plus vite que les revenus au cours des 30 dernières années ? Vous avez esquissé l'hypothèse que l'un des facteurs de cette évolution est la politique monétaire. Certains y voient l'effet de la politique suivie par la BCE, qui a inondé la zone euro de liquidités, lesquelles se sont portées sur les marchés mobiliers et immobiliers. Cela épuise-t-il le sujet ou y a-t-il d'autres causes ? Constate-t-on le même phénomène dans les autres pays développés ?

M. Xavier Debrun. Il y a des causes multiples à l'évolution du prix des actifs. S'agissant du patrimoine immobilier, qui est l'un des déterminants principaux des évolutions du patrimoine total des ménages, les tensions sont de plus en plus vives, en France comme dans de nombreux autres pays, les Pays-Bas par exemple, entre l'offre et la demande de logement. Cela entraîne inévitablement des conséquences sur le prix des logements, qui tend à augmenter plus vite que l'inflation des prix à la consommation, celle que cible la BCE. Le prix des actifs est toujours beaucoup plus volatil. Il y a une corrélation positive constante entre risque et rendement. Qui achète une action prend un risque pour un rendement meilleur et le prix des actions tend à augmenter plus vite que celui des biens et des services. Il y a aussi les effets collatéraux des cycles de contraction et d'expansion de la politique monétaire, effets collatéraux qu'une banque centrale ne suit pas au-delà de leurs conséquences potentielles sur la stabilité financière.

M. Charles de Courson, rapporteur. Selon vos travaux, y a-t-il ou n'y a-t-il pas de spécificité française ?

Mme Marie-Laure Barut Etherington. Il n'y a aucune spécificité française. Nos travaux sur l'évolution de l'immobilier nous ont permis de démontrer que l'idée selon laquelle pour aider les gens à se loger, il faut libéraliser le crédit pour leur permettre d'acquérir, conduit en fait, comme l'ont montré toutes les études académiques et empiriques qui ont été menées, à une hausse des prix, l'offre étant inélastique. Pendant une certaine période, les taux étaient assez bas et l'on a constaté l'envolée des prix de l'immobilier. Il y a donc un lien avec la politique monétaire, mais ce n'était pas son objectif. Nous avons procédé à cette analyse en ayant pris connaissance d'un blog publié par la Banque d'Angleterre, jugeant intéressant de comparer la situation française à celle du Royaume-Uni. Nous avons observé qu'elle est identique dans les autres pays. Pour les actifs mobiliers, la prudence s'impose dans la détermination du laps de temps considéré. Vous indiquez, monsieur le rapporteur, qu'au cours des 30 dernières années la valeur des actions et celle de l'immobilier ont augmenté beaucoup plus vite que les revenus, mais je sais pouvoir trouver des périodes au cours de ces trois décennies pendant lesquelles les actions ont perdu de la valeur. Cela étant, le principe est que, sur 30 ans, le marché actions doit fonctionner – s'il ne faisait que perdre de la valeur, nos pauvres entreprises auraient toutes mis la clé sous la porte.

M. le président Jean-Paul Mattei. La réforme fiscale transformant l'ISF en IFI a-t-elle modifié l'orientation des placements ? Les pays étrangers ont d'autres

spécificités fiscales pour certains supports, l'assurance vie par exemple. Cela a-t-il pour effet que la répartition de l'épargne diffère selon les pays ? Quelle a été l'évolution de l'investissement en France au cours des cinq dernières années ? Plus ou moins d'investissement en actions ? Plus de placement en assurance vie ?

Mme Marie-Laure Barut Etherington. L'importance de l'épargne réglementée est une spécificité française. Notre pays est le seul où les dépôts réglementés, même s'ils ne constituent pas la plus grosse partie du patrimoine, représentent une part aussi significative des dépôts des ménages. La France a pour autre spécificité que le fonds en euros de l'assurance vie qui est autre composante forte du patrimoine : il représente un tiers environ du patrimoine financier. La fiscalité joue certainement un rôle. Ainsi, la suppression du dispositif Pinel d'incitation fiscale à l'immobilier locatif a certainement eu pour impact la baisse du nombre de crédits destinés à ce type d'investissement, mais on manque encore de recul pour en juger et d'autres facteurs ont joué, dont la hausse des taux.

M. Charles de Courson, rapporteur. La question de la transmission du patrimoine au regard du cycle de vie est peu abordée. Avez-vous conduit des travaux visant à déterminer la part des patrimoines découlant d'un héritage ? On décrit la France comme une société d'héritiers. Est-ce vrai ? Dans quelles proportions ? Comment cela évolue-t-il dans le temps ? Les donations sont-elles de plus en plus précoces ? Aucun travail n'a été fait par la DGFiP à ce sujet alors que, depuis des années, on ne cesse de légiférer pour tenter de persuader les donateurs de donner plus tôt à leurs enfants.

M. Xavier Debrun. Nous vous l'avons indiqué, nous disposons uniquement des statistiques relatives à la distribution du patrimoine des ménages. Elles sont muettes sur la transmission du patrimoine et sa répartition au cours du cycle de vie des ménages. Nous ne disposons donc pas de ces informations, ni même de la concentration en fonction de l'âge.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Nous enquêtons sur la contribution des hauts patrimoines et ce faisant sur la progressivité de l'impôt, puisque le principe est que l'on contribue à l'impôt en fonction de sa capacité contributive. Or, la régressivité du taux d'imposition des milliardaires et même d'un cercle un peu plus large que le leur est très largement documentée par l'étude de l'Institut des politiques publiques (IPP), comme par les données que les présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat se sont procurées à Bercy. L'enquête de l'IPP montre que le taux effectif d'imposition des 0,0002 % les plus riches est de 26 % alors que le taux marginal d'imposition des ménages de la tranche immédiatement en dessous de la leur est de 46 % au moins, davantage si on considère l'impôt global.

Le problème est que les données publiques, notamment les vôtres, ne détaillent pas l'imposition des foyers fiscaux sinon en déciles, et donc pas pour les 1 % des ménages les plus riches. J'en tiens compte pour vous poser la question suivante : la Banque de France confirme-t-elle que la France est sur le podium

européen de l'enrichissement des 1 % des ménages les plus riches ? Vos travaux les plus récents sur les inégalités datent de mars 2025. Ils portent sur les inégalités de revenus, non sur la détention de patrimoine. Dans une brève publiée sur votre site, vous affirmez que la France ne serait pas si haut en matière d'inégalités mais vous parlez des 10 % et non des 1 % les plus riches, et ne comparez la France qu'à un seul autre pays européen, la Suède. Dans ce document, vous vous référez aux données du *Rapport mondial sur les inégalités*. Or, ce rapport indique que si l'on prend la part des 1 % les plus riches dans le revenu national avant impôt d'une part et dans le patrimoine net des ménages d'autre part, la France est à rebours de la tendance européenne : en Europe, les revenus et le patrimoine du groupe des 1 % des foyers fiscaux les plus riches sont soit stables soit en baisse, mais la France est dans un groupe de trois pays qui décrochent et où le revenu et le patrimoine de ces ménages augmentent. Confirmez-vous ces données et cette analyse ?

M. Xavier Debrun. Les données dont nous disposons sont classées par déciles. Entre 2009 et 2024, la part de patrimoine net détenue par les 10 % les plus fortunés a effectivement augmenté de 51 %, à 54,7 %. Je ne suis pas en mesure de vous dire quelle part de cet ensemble détiennent les milliardaires ou les 1 % de foyers fiscaux les plus riches. 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.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Le Rapport mondial sur les inégalités, que vous utilisez dans vos analyses, contient les données relatives au 1 % des ménages les plus riches. Pourquoi ces informations n'apparaissent pas dans vos travaux alors qu'elles sont disponibles ?

Mme Marie-Laure Barut Etherington. Pourriez-vous préciser à quel document vous faites référence ?

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Les ABC, l'Éco en bref.

Mme Marie-Laure Barut Etherington. Ce document émane d'Educfi. Ce service de la Banque de France est chargé de vulgariser l'éducation financière. Comme vous le disiez, ses auteurs commentent un rapport : c'est une communication financière expliquant comment on mesure les inégalités, ce ne sont pas des travaux qui nous sont propres. Comme l'indiquait Xavier Debrun dans son propos liminaire, en tant que banque centrale, nous nous attachons surtout à mesurer l'impact de la politique monétaire et de l'inflation. Ce qui nous intéresse n'est pas le 1 % des ménages les plus riches mais le dynamisme de l'évolution du patrimoine global.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Notre enquête portant sur les hauts patrimoines et ces données étant disponibles, il serait intéressant présenter.

Mme Marie-Laure Barut Etherington. J'en prends note.

Mme Estelle Mercier (SOC). Vous avez mentionné une déconnexion entre le pouvoir d'achat du salaire moyen par tête et le pouvoir d'achat du revenu disponible par ménage. Pourriez-vous préciser cette évolution ?

D'autre part, la DGFiP nous a indiqué lors de son audition que l'on peut, par l'enquête que vous mentionniez, réalisée avec l'Insee, reconstituer les impôts directs et indirects qu'acquittent les ménages, notamment les 5 % des ceux dont le niveau de vie est le plus élevé, et ainsi la manière dont ils contribuent à la solidarité nationale. Disposez-vous de ces éléments ou est-ce seulement l'Insee, vos deux institutions s'étant réparti les domaines d'intervention ? C'est bien cela ? *(M. Debrun acquiesce)*. Entendu.

M. Xavier Debrun. Vous avez compris ma réponse avant même que je ne l'exprime. S'agissant de votre première question, je ne manquerai pas de vous transmettre les conclusions de nos travaux à ce sujet en réponse au questionnaire que vous m'avez adressé. Je n'ai pas les chiffres précis en tête mais je sais que, pour la raison précédemment dite, nous avons systématiquement sous-estimé le taux d'épargne,

M. Charles de Courson, rapporteur. Ce n'est pas la Banque de France qui s'est plantée mais la direction du Trésor qui, utilisant toujours un modèle néokeynésien des années 1960 sans le recalibrer, s'est remarquablement plantée dans ses prévisions de TVA pendant trois années consécutives. Disposez-vous de l'évolution, à la hausse ou à la baisse, du taux de rentabilité et de son évolution par catégorie d'actifs patrimoniaux – foncier, immobilier, valeurs mobilières, assurance vie en distinguant assurance vie en euros et assurance vie en unités de compte ? Toutes les études montrent que la rentabilité va croissant du foncier vers l'immobilier, de l'immobilier vers les valeurs mobilières et, dans les valeurs mobilières, de celles où l'on prend le moins de risques à celles où l'on en prend le plus. Le patrimoine des couches sociales les plus aisées étant essentiellement composé des actifs les plus rentables, on ne peut s'étonner du résultat économique constaté.

A-t-on un ordre de grandeur de la distribution du taux moyen de rentabilité dans tous les domaines, comme on l'a, par les assureurs, pour l'assurance vie ? On sait qu'en 2025, la rentabilité de l'assurance vie a été de 2,8 % en moyenne, s'échelonnant de 1,4 % à 3,7 %. C'est une des demandes qui figurent dans le questionnaire qui vous a été adressé. Enfin, je me suis toujours intéressé au partage de la valeur ajoutée, que vous suivez avec l'Insee, au moins pour les sociétés et les quasi-sociétés. Constate-t-on une augmentation ou une baisse de la part salariale et de celle des profits dans la valeur ajoutée ou cela dépend-il des périodes ?

M. Xavier Debrun. Nous vérifierons si nous disposons d'éléments récents sur la part salariale dans la valeur ajoutée. De façon générale, la part salariale évolue aussi en fonction de la structure de l'économie et du taux d'automatisation de la production. Quand le processus de production devient de plus en plus capitalistique,

ce qui est le cas avec la robotisation, et je ne sais pas ce qu'entraînera l'intelligence artificielle, on observe une baisse relative de la part salariale. On a aussi constaté, dans tous les pays, la plus grande profitabilité due à la mondialisation. Un même produit est désormais importé et exporté plusieurs fois avant d'arriver dans votre poche. Ces chaînes de valeur ont pour seul but l'efficience maximale : qui parvient à produire à très bas coût enregistre des effets positifs sur ses marges. La part salariale a eu tendance à diminuer dans certains pays plus que dans d'autres en fonction de la structure du marché du travail et des négociations salariales, les institutions du marché du travail ayant aussi un impact sur la répartition de la valeur ajoutée.

M. Charles de Courson (LIOT). Sur une longue période, si l'on compare l'économie française aux économies de même niveau, sommes-nous dans la moyenne ou notre économie est-elle atypique, à la hausse ou à la baisse ?

Mme Marie-Laure Barut Etherington. Nous publions tous les ans, me semble-t-il, un bulletin sur la situation financière des entreprises en France, mais je ne suis pas certaine que nous parviendrons à faire une comparaison avec les autres pays parce que nous utilisons les données que collecte la Banque de France auprès des entreprises, dans le cadre de sa cotation et aussi pour son enquête mensuelle de conjoncture. Le dernier bulletin date de novembre 2025 et l'analyse porte sur 2024 mais les graphiques commencent en 2018. Cette étude montre par exemple que le taux de marge a bien résisté en dépit de la hausse de l'inflation en 2022 et 2023. Nous vous ferons parvenir ces documents.

M. Xavier Debrun. L'indice de Gini, qui mesure l'inégalité par instrument, montre qu'elle est particulièrement élevée pour les instruments dont le prix détermine l'évolution, par exemple, dans le groupe des ménages détenteurs d'actions cotées, l'inégalité de la répartition des actions est beaucoup plus forte que celle des dépôts sur livret d'épargne.

Mme Estelle Mercier (SOC). Monsieur le président, j'espère que vous nous communiquerez bien les réponses écrites aux questions que nous avons posées.

M. le président Jean-Paul Mattei. Bien sûr, dans le respect de la confidentialité qui doit parfois leur être garantie. Partout sur le territoire, les agences de la Banque de France, appelées chaque année à fixer la note des entreprises, sont amenées à auditionner des entrepreneurs. Les données recueillies dans ce cadre nourrissent-elles votre réflexion ?

M. Xavier Debrun. Nous publions une enquête mensuelle de conjoncture qui est en fait un immense sondage. Le réseau de la Banque de France permet d'établir des contacts téléphoniques mensuels avec 8 500 chefs d'entreprise globalement représentatifs de l'économie nationale que nous interrogeons sur leurs attentes, leurs difficultés d'approvisionnement, leur volonté éventuelle d'augmenter les prix… Un très grand nombre d'informations nous reviennent, notamment sur l'état de leur trésorerie. De surcroît, le gouverneur, moi-même et d'autres

rencontrons dans nos succursales des entrepreneurs locaux, ce qui nous donne une connaissance en quelque sorte impressionniste de l'économie française et colore quelque peu nos chiffres parfois arides. Pour la question particulière de la cotation des entreprises, qui constitue à ma connaissance une spécificité de la Banque de France au regard d'autres banques centrales, j'interrogerai mon collègue de la direction générale des réseaux afin de vous fournir une réponse plus précise.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je vous remercie. Nous attendons sous quinze jours vos réponses écrites complémentaires.

*

* *

6. Audition, ouverte à la presse, de M. Thomas Wanecq, directeur de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (1er avril 2026)

M. le président Jean-Paul Mattei. Monsieur Thomas Wanecq, vous êtes inspecteur général des affaires sociales et directeur de la Drees (direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques). Monsieur Franck Arnaud, vous en êtes le sous-directeur.

La Drees a pour mission de collecter, produire et analyser des données relatives aux politiques sociales, et notamment au système de protection sociale, de santé et de retraite. Si vos études ne se concentrent en général pas sur la situation des contribuables aisés, elles permettent néanmoins d'aborder un aspect auquel s'intéresse la commission d'enquête : leur participation au financement des politiques sociales et notamment des transferts sociaux, ainsi que le bénéfice qu'ils peuvent tirer de ces politiques.

En raison de la technicité du sujet, certaines questions appelleront sans doute des réponses complémentaires par écrit.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(MM. Thomas Wanecq et Franck Arnaud prêtent successivement serment.)

M. Thomas Wanecq, directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. La Drees est le service statistique ministériel qui s'occupe des politiques sociales au sens large, donc des politiques de santé et de solidarité. C'est, pour reprendre une expression déjà employée ailleurs, une sorte d'Insee de la santé et du social.

Cette direction établit donc de façon régulière des statistiques publiques, en toute indépendance, au sujet des différentes politiques sociales, des publics auxquels elles s'appliquent, de leur participation et des prestations auxquelles ils ont droit. Le questionnaire qui nous a été envoyé traite des ménages aisés : la participation de ceux-ci, via les cotisations et les prélèvements, est un des éléments de nos études ; mais, je le précise d'emblée, les questions relatives au patrimoine et aux liens entre le patrimoine et les politiques sociales ne relèvent pas du champ de compétences de la Drees. Ce sujet relève de la compétence de l'Insee. Je me permettrai donc de vous renvoyer sur ce point aux travaux de l'Institut national de la statistique et des études économiques, que vous allez entendre, je crois. Ce n'est pas un refus d'obstacle de notre part, vous l'avez compris, mais notre champ, déjà très large, n'inclut pas les questions relatives au patrimoine.

Je précise également que, par principe, et du fait de l'objet même des politiques sociales, les études de la Drees portent plus fréquemment, et de façon

plus précise, sur les populations dont les revenus sont faibles. Nous ne nous intéressons pas aux hauts patrimoines parce que nous ne nous intéressons pas au patrimoine. Et, parmi les populations, nous nous intéressons beaucoup aux populations pauvres ou modestes, selon les différentes définitions que recouvrent ces termes, et de façon générale à toutes celles qui font l'objet de politiques sociales spécifiques ou de politiques d'accès à la protection sociale. Nous étudions ainsi les inégalités d'accès aux soins, l'accès à la solidarité, la prévalence de certaines pathologies ou de certaines situations dans les populations à bas revenus.

Cela ne veut pas dire que nous ne nous intéressons pas aux hauts revenus, mais que nous nous y intéressons en général dans le cadre d'études transversales, les hauts revenus ne constituant pas une cible particulière des politiques de protection sociale ou des politiques sociales. Nous nous y intéressons donc dans des études sur la participation, le financement, le reste à charge sur tel ou tel type de politique de protection sociale en fonction du revenu… Dans ce cadre, nous serons naturellement amenés à nous pencher sur les hauts revenus. Mais ceux-ci ne constituent pas un centre d'intérêt spécifique de nos études. Cela explique certaines des réserves que je pourrai apporter dans mes réponses à vos questions.

Le questionnaire aborde la question de la différence entre la fiscalité et le financement de la protection sociale par les cotisations, en nous demandant lequel est le plus redistributif. Le système de protection sociale est fondé, largement mais pas uniquement, sur les cotisations, donc sur un système de prélèvement proportionnel, ni régressif ni progressif. En contrepartie, il propose des prestations, qui sont en général soit dégressives en fonction des revenus, ce sont notamment les minima sociaux, soit relativement stables en fonction des revenus.

Le système de protection sociale fonctionne selon un principe défini à sa fondation : de chacun selon ses moyens, à chacun selon ses besoins, avec évidemment beaucoup d'exceptions, de nuances, de détails. C'est à cette aune que nous étudions la participation des personnes dont les revenus sont les plus élevés, et le cas échéant les différences de comportement en matière de soins ou d'utilisation des politiques de prestations sociales. Mais ces populations ne constituent pas, je le redis, un sujet d'étude spécifique, en tant qu'elles ne sont pas un public prioritaire des politiques de protection sociale.

M. Charles de Courson, rapporteur. Permettez-moi de ne pas être d'accord. Dans notre système de protection sociale, il y a des plafonds, parfois très élevés, au-delà desquels on ne cotise plus. De plus, la CSG (contribution sociale généralisée) concerne notamment les revenus du patrimoine. Pour ces deux raisons, la Drees est directement concernée.

Comment, selon vous, définir les hauts revenus et les hauts patrimoines ? Il y a des plafonds pour les cotisations, pas pour la CSG. Est-ce que les hauts revenus pourraient, par exemple, être ceux qui échappent à toute cotisation sociale ?

M. Thomas Wanecq. Les revenus du patrimoine nous intéressent parce que ce sont des éléments de financement. Encore une fois, je ne veux pas dire que les patrimoines ne nous intéressent pas, mais dans la répartition des compétences au sein de la statistique publique, c'est l'Insee qui suit cette question, ainsi d'ailleurs que la Banque de France, qui n'appartient pas au système de la statistique publique, mais qui est un acteur important de l'étude des patrimoines.

De notre point de vue, il n'y a pas de nécessité opérationnelle à qualifier les différentes formes de revenus, en tout cas lorsqu'on se situe en haut de l'échelle : ces publics ne sont pas prioritaires dans les politiques que nous étudions. Il y a un sens à qualifier les populations pauvres ou modestes : s'il n'y a pas d'accord international sur ce second terme, il y a maintenant un consensus international sur la pauvreté monétaire, que l'on situe à 60 % du revenu médian. Pour le reste, nous n'avons pas besoin de qualifier les autres catégories que nous utilisons. Nous raisonnons en général par déciles de revenus, mais nommer tel ou tel décile ne présente pas pour nous de nécessité absolue. Dans nos publications, nous désignons le dernier décile comme celui des personnes dont les revenus sont les plus importants ou les plus aisées. Mais il ne s'agit pas d'une catégorie figée dans le temps. Nous avons simplement remarqué que l'étude par déciles est celle qui permet d'aboutir aux conclusions à la fois les plus nettes et présentant le meilleur compromis entre simplicité de la présentation et pertinence des analyses.

Vous avez raison, certains prélèvements sont plafonnés mais la CSG ne l'est pas. On pourrait ajouter que la TVA, qui finance aussi la protection sociale, n'est pas plafonnée mais qu'elle s'avère en pratique un impôt qui n'est économiquement pas tout à fait proportionnel, puisque le pourcentage de TVA acquitté par les ménages à hauts revenus est économiquement plus faible que celui des ménages à bas revenus, du fait de la part plus limitée de la consommation dans la structure d'usage des revenus.

Mais c'est bien toujours la prestation qui est au centre de nos études : à qui s'adresse-t-elle ? Atteint-elle l'objectif fixé par le législateur ?

M. Charles de Courson, rapporteur. Les cotisations maladie sont plafonnées : autrement dit, c'est un système dégressif. Certaines cotisations sont déplafonnées. En matière de retraite, il y a les plafonds de l'assurance de base, des complémentaires, des surcomplémentaires… Quelle est la justification de ces plafonds pour les très hauts salaires ?

M. Thomas Wanecq. Du point de vue de la statistique publique, votre question fait écho à des préoccupations qui ont été les miennes quand j'ai travaillé au sein de la direction de la sécurité sociale (DSS), pour laquelle ces questions de plafonnement et de variété des revenus sont centrales. Mais la Drees ne cherche pas à qualifier tel ou tel type de revenu, ou à justifier tel ou tel type de revenu. Elle essaye de mesurer l'impact d'une prestation.

Vous citez d'ailleurs, dans le questionnaire que vous nous avez envoyé, une de nos publications du mois d'août 2025. Selon celle-ci, si l'on considère les prélèvements acquittés par les personnes en fonction des déciles de revenu et le reste à charge en matière de maladie, on constate que le reste à charge est plutôt progressif pour les actifs, moins pour les retraités. On peut ensuite introduire des interprétations, estimer que c'est dû au plafonnement des cotisations ou à la nature de certaines prestations. Mais ce qui intéresse la Drees, au-delà du débat de politique publique qui est tout à fait pertinent mais dont se chargent d'autres structures, comme la direction de la sécurité sociale, c'est d'établir l'impact du système socialo-fiscal et du système de prestations pour une personne donnée en fonction de ses revenus.

M. Charles de Courson, rapporteur. Notre enquête porte sur la contribution des hauts revenus et des hauts patrimoines au financement des services publics. Les cotisations maladie sont plafonnées, mais pas les dépenses de santé par personne, par exemple. Les hauts revenus consomment-ils davantage que les autres ? Si c'est le cas, cela veut dire que notre système est antiredistributif. Si c'est l'inverse, il est redistributif, peut-être moins qu'il ne pourrait l'être si tout était déplafonné.

Je parle bien des actifs et de la maladie.

M. Thomas Wanecq. Pour le coup, en matière de maladie, la réponse est dans cette étude publiée le 28 août 2025 : le bilan, pour les actifs, est en moyenne, car il y a des exceptions, que le système combiné des prélèvements et des prestations revêt un caractère redistributif. 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. Je précise que c'est un concept un peu élargi de reste à charge : c'est un bilan de tout ce qui a été payé et de tout ce qui a été reçu. Ce bilan est en moyenne plus favorable pour les personnes à faibles revenus. Néanmoins, quand on améliore la focale et qu'on s'intéresse à des personnes dont le reste à charge est particulièrement élevé, on constate, dans certains cas, que cela peut concerner des populations pauvres et précaires.

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. Il y a toutefois des exceptions non négligeables, avec quelques personnes dont le reste à charge est très important. Il s'agit souvent de personnes qui se trouvent dans des situations de pauvreté ou de précarité, avec des accidents de santé et pas ou peu de recours à la complémentaire santé solidaire (C2S).

M. Charles de Courson, rapporteur. Votre étude porte sur les salariés.

M. Thomas Wanecq. En effet, je vous répondais pour les actifs.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous disiez que vos conclusions sont moins vraies pour les retraités. Les inactifs qui ont de très hauts revenus et un gros patrimoine échappent aux cotisations payées par les salariés, mais pas à la

CSG. Il y a même des gens qui ne sont pas assurés par la sécurité sociale pour la maladie, qui préfèrent s'assurer autrement. Vous êtes-vous intéressés à ces catégories ?

M. Thomas Wanecq. 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.

C'est le résultat d'un ensemble de choix politiques des gouvernements et des législateurs.

M. Charles de Courson, rapporteur. Il n'est pas obligatoire de s'assurer, si l'on vit de ses rentes, par exemple. Avez-vous travaillé sur ces gens qui choisissent de ne pas être assurés sociaux ? Je parle bien toujours de la maladie.

M. Thomas Wanecq. Non. De notre point de vue, cette catégorie n'est pas statistiquement très importante. Pour calculer les taux d'effort, nous prenons en considération les gens affiliés à la sécurité sociale et un panier de soins. Cela concerne les indépendants et les salariés, les actifs et les retraités. Les personnes qui ne sont ni actives, ni retraitées, et qui ne sont pas affiliées à la sécurité sociale échappent par principe assez largement aux catégories statistiques que j'ai mentionnées. Je n'ai pas le chiffre, mais je ne pense pas que les effectifs soient très importants.

M. Charles de Courson, rapporteur. Nos travaux portent sur une catégorie qui comprend environ 40 000 personnes… Vous n'avez donc pas d'études sur les non-assurés sociaux. Est-ce que ce sont des gens très riches ?

M. Thomas Wanecq. Par principe, nous travaillons sur le système de protection sociale. Ceux qui ne sont volontairement pas inscrits ne constituent pas une priorité, puisqu'ils ne cotisent pas et qu'ils ne reçoivent pas de prestations. Intellectuellement, cela peut nous intéresser, bien sûr, mais les gens qui se tiennent en dehors du système sont par construction hors de nos études et ne sont pas des publics prioritaires en matière de protection sociale.

M. le président Jean-Paul Mattei. Quand on reçoit un salaire, on paye différentes cotisations : chômage, maladie, retraite. Inversement, sur les revenus du capital, on ne paye que les contributions sociales comme la CSG. Avez-vous pu constater un arbitrage entre rémunération salariale et distribution de dividendes, voire un usage de structures telles que les holdings pour neutraliser les revenus ? On a ainsi prévu, dans les lois de financement de la sécurité sociale, que les sociétés de personnes ou les SELARL (sociétés d'exercice libéral à responsabilité limitée) qui distribuent des dividendes dépassant 10 % des capitaux propres sont soumises à des contributions. La question des primes, des heures supplémentaires, bref des rémunérations désocialisées, revient souvent dans nos discussions. Avez-vous étudié ces sujets ?

M. Charles de Courson, rapporteur. En matière agricole, ou chez les artisans, on voit des gens qui se mettent en société pour échapper à des cotisations, puisque les bénéfices qui restent dans l'entreprise y échappent. Dès lors que vous êtes en société, vous sortez la rémunération de votre patrimoine de l'assiette des cotisations sociales. La Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (MSA) avait essayé de nous persuader de trouver un moyen de rattraper cette assiette, d'ailleurs.

M. Thomas Wanecq. Une fois de plus, ce sont des sujets cruciaux, et dans une vie professionnelle précédente, je m'y suis intéressé. Mais ils ne sont pas centraux pour la Drees. Nous ne travaillons pas prélèvement par prélèvement, et nous ne travaillons pas dans le cadre de la préparation d'une mesure spécifique en vue des lois de financement de la sécurité sociale ; nous sommes amenés à mobiliser des analyses qui permettent de voir quelles mesures garantissent un accès équitable, quelle que soit la définition que l'on retient de l'équité, quel est leur coût et quel est l'impact du financement, pris globalement et non pas mesure par mesure, sur le respect de la promesse de la sécurité sociale.

La direction de la sécurité sociale et la direction générale des finances publiques travaillent sur la nature redistributive de tel ou tel prélèvement, mais ce n'est pas le cœur des travaux de la Drees. Ce que nous voulons voir, c'est si l'accès aux soins est garanti et si les taux d'effort sont bien progressifs par rapport aux revenus.

M. Charles de Courson, rapporteur. Nous nous intéressons à ce qui se passe en haut. Y a-t-il des travaux, y compris dans d'autres directions que la vôtre, sur la contribution des hauts revenus ?

Quant à la retraite, là aussi, il y a des plafonds. Peut-on dire que le rendement des cotisations retraite est plus élevé pour les hauts revenus que pour les revenus modestes ou moyens ?

M. Thomas Wanecq. La branche vieillesse n'était pas évoquée dans le questionnaire, mais nous vous transmettrons des éléments techniques ultérieurement.

Nous nous intéressons effectivement au système de retraites et aux enjeux d'équité qui le concernent. Il s'agit là de questions assez complexes, sur lesquelles nous travaillons avec le Conseil d'orientation des retraites (COR). Nous sommes amenés à réaliser des chiffrages lorsque l'on nous demande de mesurer l'impact de telle ou telle modification paramétrique sur l'accès à certaines prestations, mais une fois de plus, notre analyse se limite au niveau des prestations. Je comprends l'objet de votre commission, et je mesure toute la frustration que peut susciter ma réponse répétée, mais nous n'examinons les cotisations et les prélèvements que de manière agrégée, globale, pour déterminer s'ils permettent d'obtenir le financement nécessaire ou d'assurer l'équité d'accès aux prestations. Dans nos travaux, je le répète, la clé d'entrée est systématiquement la prestation.

M. Charles de Courson, rapporteur. La prestation, mais pas la non-prestation ? Dans certaines situations, on gagne à ne pas être assuré. De mémoire, certaines personnes non salariées telles que les mandataires sociaux ne sont pas obligées de cotiser. Parmi les quelque 40 000 personnes qui nous intéressent, n'y en a-t-il pas une partie qui ne veut surtout pas s'assurer ?

M. Thomas Wanecq. Une fois de plus, je vous renvoie vers la DSS, car les personnes que vous évoquez ne sont absolument pas des publics prioritaires dans nos études. Si tant est qu'un grand nombre d'entre elles ne soient pas assurées sociales, nous n'avons pas connaissance de problèmes d'accès aux prestations sociales au sein de ces populations…

M. Charles de Courson, rapporteur. Leur problème n'est pas d'y accéder, mais de ne pas y accéder ! Ces gens placent leur argent et paient des primes d'assurance, qu'ils estiment, à tort ou à raison, inférieures à celles qu'ils paieraient s'ils adhéraient à la sécurité sociale. Il existe en effet un système d'adhésion volontaire, du moins pour l'assurance maladie.

M. le président Jean-Paul Mattei. Il nous importe de connaître les effets des comportements des ménages. Les rémunérations financent le système social, les retraites, les prestations chômage, etc., mais ce n'est pas toujours le cas des autres types de revenus. Il est intéressant de mesurer cette éviction.

Si je comprends bien, vous suivez un raisonnement global : vous regardez si les prélèvements permettent d'équilibrer les différents régimes de sécurité sociale. Il serait tout de même intéressant de savoir si certaines personnes, en raison, par exemple, de leur niveau de patrimoine, contribuent moins que d'autres, par rapport à leur revenu, au système de sécurité sociale. Autrement dit, la contribution des différentes catégories sociales est-elle équivalente ? Il semblerait que les revenus du travail contribuent plus que d'autres à la protection sociale. Analysez-vous ces questions, ou vous contentez-vous d'examiner les grands équilibres, au regard des prestations, sans différencier les catégories de revenus ?

M. Thomas Wanecq. Non, cela ne fait pas partie de notre spectre. Une fois de plus, nous nous intéressons aux prestations et à l'accès aux prestations de l'ensemble des catégories de la population. Nous étudions les publics qui vous intéressent de manière incidente, par exemple dans l'étude que j'ai mentionnée et qui visait à vérifier la progressivité du taux d'effort, en d'autres termes, à nous assurer que nous parvenons à protéger les populations les plus faibles, les plus précaires, des taux d'effort les plus importants. Nous sommes alors amenés à évoquer le dernier décile en tant que part de l'ensemble de la population. Mais à moins que certains éléments nous poussent à porter une attention particulière aux populations du dernier décile, aux populations à haut patrimoine, parce qu'elles pourraient être concernées par des problèmes de santé ou d'accès aux droits spécifiques, ce qu'aucun élément, pour l'instant, ne vient étayer, ces ménages ne font pas partie de ceux que nous étudions en particulier.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous ne nous aidez pas !

Mme Estelle Mercier (SOC). Vous nous avez expliqué que vous étudiiez la manière dont chacun contribue, de manière globale, par catégorie et par décile, et l'effet redistributif de notre modèle social par le biais de diverses prestations. J'aimerais donc changer un peu la focale et m'intéresser à l'évolution, depuis quinze ou vingt ans, de cet effet redistributif et de la contribution des uns et des autres. Cela pose d'ailleurs la question des revenus globaux, car si l'on incluait les transferts sociaux, nous aurions une vision du revenu beaucoup plus large.

J'ai lu dans vos études qu'en 2022, les impôts directs et les prestations sociales non contributives avaient permis de réduire le taux de pauvreté de 6,9 points, ce qui montre que notre modèle a des effets importants en matière de redistribution et de réduction des inégalités. Savez-vous comment ce chiffre a évolué ? Quel était-il en 1999, en 2001, en 2017 ? La redistribution permet-elle aujourd'hui de réduire davantage les inégalités que ce n'était le cas auparavant ? De même, la contribution du dernier décile, c'est-à-dire des 10 % des ménages les plus aisés – je parle davantage ici des revenus du travail que du patrimoine –, au financement de notre modèle social a-t-elle évolué ?

M. Thomas Wanecq. Vous avez parlé des transferts sociaux. Pour notre part, lorsque nous étudions les revenus, nous n'utilisons généralement pas le concept de revenu fiscal. Nous partons du revenu disponible, qui inclut les transferts sociaux lorsqu'ils sont monétaires, mais pas les prestations en nature comme celles de l'assurance maladie. C'est précisément l'objet des travaux comme ceux que j'ai évoqués tout à l'heure que d'étudier l'impact de ces prestations en nature de l'assurance maladie.

Il faut bien reconnaître que pour la sous-catégorie de population qui intéresse votre commission, la part des transferts dans le revenu disponible n'est pas réellement significative. En revanche, pour la population générale et pour les ménages que nous étudions le plus, ces transferts constituent un élément important, qui illustre la dimension redistributive de notre modèle.

S'agissant de l'impact de ces politiques de redistribution et de transfert sur le taux de pauvreté, l'indicateur que vous avez relevé figure dans un document intitulé « Minima sociaux et prestations de solidarité », un Panorama que nous publions de façon assez régulière. Je n'ai pas en tête l'évolution de cet indicateur depuis l'existence de ce Panorama, mais nous pourrons vous la communiquer sans aucune difficulté. Nous disposons de séries, accompagnées, le cas échéant, d'avertissements relatifs à des changements de méthode, remontant à au moins cinq ans, et même sans doute dix. En revanche, il sera un peu plus compliqué de remonter à des périodes plus lointaines. S'il fallait aller jusqu'aux années 1990, nous serions confrontés à des changements de structures et à des ruptures de séries. La Drees elle-même n'existe que depuis 1998. Nous remonterons donc aussi loin que les chiffres nous le permettent, mais je ne suis pas tout à fait sûr que nous pourrons vous donner la profondeur d'antériorité que vous réclamez…

Mme Estelle Mercier (SOC). Si vous pouvez remonter à 2017, ce sera déjà bien !

Ma deuxième question porte sur l'évolution de la contribution des différentes catégories de population au modèle social. J'ai bien compris que les transferts sociaux ne représentaient pas grand-chose par rapport au revenu disponible du dernier décile. C'est normal, car hormis le cas des retraites, l'objet de notre modèle social n'est pas de redistribuer des revenus aux ménages les plus aisés. J'ai lu dans une autre de vos études que les 20 % des personnes les plus aisées s'acquittaient de 60 % des impôts directs, que les 10 % les plus aisées s'acquittaient de 44 % de ces impôts, mais que les 20 % les plus pauvres ne s'acquittaient que de 3 % des impôts directs. Une hypothèse serait que, de manière globale, le dernier décile contribue de moins en moins à notre modèle social. Est-ce réellement le cas ?

M. Thomas Wanecq. Dans le même Panorama, un graphique présente effectivement la « concentration des différents transferts selon le revenu initial par unité de consommation » – un terme technique qui désigne la part des revenus représentée par les transferts. Là encore, il nous arrive de mentionner le dernier décile, mais ce n'est jamais sur ce point que se concentrent nos études. La seule question que nous nous posons est de savoir quel est le besoin de protection sociale et de déterminer si le système, dans son ensemble, permet de financer et de combler ce besoin. Ainsi, nous nous intéressons aux pauvres, aux malades, aux personnes en situation de handicap et aux personnes en besoin d'aide à l'autonomie. Nous pouvons remarquer incidemment une situation plus ou moins normale, ou plus ou moins choquante, s'agissant de l'accès aux soins ou à tel type de prestations. En revanche, bien que cette question soit absolument fondamentale, il ne nous appartient pas de vérifier que tel ou tel décile de la population, qui n'est pas concerné par les prestations, s'acquitte bien de la cotisation ou du prélèvement qui serait juste. Cela relève de la DSS, de la DGFIP (direction générale des finances publiques) et de toutes les administrations chargées de la mise en place d'un système de prélèvement véritablement redistributif.

Mme Estelle Mercier (SOC). Mais vous avez les données : vous êtes donc en mesure de faire des comparaisons.

M. Thomas Wanecq. Effectivement, nous avons les données et nous serions en mesure, moyennant quelques traitements statistiques, de faire des comparaisons. Mais en pratique, nous ne concentrons pas les efforts de la direction sur cet aspect.

M. Charles de Courson, rapporteur. J'en viens à la question de la définition du patrimoine des ménages les plus aisés, même si j'ai cru comprendre que ce n'était pas votre passion. La plupart des définitions ne prennent pas en compte la capitalisation des droits à pension. Pensez-vous que cela serait pertinent ? Je remarque que ces droits à pension constituent le seul patrimoine des ménages des premier et deuxième déciles. Avez-vous étudié cette question et regardé comment

les droits à pension se répartissent en fonction des revenus, jusqu'à un niveau élevé, voire très élevé ?

M. Thomas Wanecq. La Drees n'étudie pas les patrimoines et ne s'intéresse pas à leur composition, ce qui ne nous empêche pas de le faire à titre personnel et de lire avec intérêt les publications de nos collègues à ce sujet.

La question de la constitution des droits à pension ainsi que la question actuarielle du rapport entre ce qui est cotisé et ce qui sera perçu sont extrêmement complexes. Nous nous y intéressons dans des travaux de long terme, mais jamais dans une perspective patrimoniale. M. Arnaud, qui a plus d'ancienneté que moi au sein de la Drees, me confirme que notre direction n'a jamais été amenée à examiner la composition des patrimoines. Ainsi, les questions relatives à l'importance des droits à pension et à leur constitution en fonction du patrimoine ne sont absolument pas des sujets que nous avons étudiés. Nous ne comptons pas non plus les étudier à l'avenir.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ce qui est vrai dans votre direction l'est-il aussi à la DSS ? Savez-vous si vos collègues ont réalisé de tels travaux ?

M. Thomas Wanecq. Sur les questions relatives à l'activité de la DSS, je vous renvoie à M. Pribile.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans l'édition 2025 de votre rapport « Minima sociaux et prestations de solidarité », vous présentez, dans la fiche n° 3, les effets des transferts sociaux et fiscaux sur la réduction de la pauvreté monétaire. Mme Mercier en a déjà parlé. Vous avez mesuré le niveau de contribution des ménages les plus modestes à ces transferts. Pourriez-vous faire de même pour les ménages les plus aisés ? Par ailleurs, les prestations sociales vous semblent-elles plus efficaces que la fiscalité pour réduire les inégalités de revenu et de patrimoine ?

M. Thomas Wanecq. Cette dernière question est la plus vaste. Par construction, un système qui comprend des prélèvements et des prestations se donne plus de moyens d'opérer une redistribution qu'un système qui ne prévoit que des prélèvements. Dans cette optique, le système de protection sociale est donc plus redistributif que le système fiscal.

Pour les hauts revenus, la population qui vous intéresse, on peut discuter de la progressivité des cotisations et des impôts, ainsi que de l'impact des niches, mais les différentes formes de prélèvements ont une efficacité comparable. En revanche, pour les bas revenus, la prestation détermine totalement le caractère redistributif du système. À moins de prévoir des mécanismes d'impôt négatif, ce qui est possible dans certains cas, le système fiscal est un système de prélèvement, qui n'opère aucune redistribution en faveur des ménages aux revenus les plus bas. C'est précisément à ces catégories que nous nous intéressons : cela explique la place absolument fondamentale des prestations dans notre travail.

Toutes choses égales par ailleurs, je le répète, 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. L'existence de prélèvements dégressifs pourrait compliquer les choses, mais il n'en est rien : notre modèle ne prévoit pas de dégressivité massive, mais uniquement ponctuelle, du fait du plafonnement des cotisations. Pour l'essentiel, les prélèvements sont proportionnels – c'est en tout cas ce que nous voyons au niveau macro –, tandis que les prestations sont concentrées sur les ménages aux revenus les plus bas. Il faut nuancer les choses s'agissant des prestations contributives, mais même les pensions de retraite et les allocations chômage sont plafonnées. Le caractère redistributif des minima sociaux est encore plus net. Quant à la branche maladie, la consommation de soins est relativement comparable quels que soient les revenus, alors que les prélèvements, eux, sont progressifs.

La réponse à votre question est principielle. Elle n'est pas uniquement liée aux caractéristiques du système français.

À l'inverse de ce que je vous ai dit en réponse à vos questions précédentes, nous disposons, grâce à notre accès aux bases statistiques, des éléments qui pourraient nous permettre de travailler sur ces sujets. Cependant, ce n'est pas du tout là-dessus que portent nos études. Du reste, nous n'avons pas, au sein de la Drees, de spécialistes de la fiscalité, de l'économie et des statistiques relatives aux hauts revenus, parce que ces ménages ne sont pas nos publics. Encore une fois, nous ne travaillons sur eux que lorsque nous nous intéressons au reste de la population.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je vous remercie pour ces éléments. Nous n'avons pas eu toutes les réponses que nous attendions, mais j'ai bien compris que nos questions ne correspondaient pas tout à fait au périmètre de votre direction.

Il serait tout de même intéressant et utile que vos travaux intègrent ces notions. Cela éclairerait nos débats sur la retraite par répartition ou l'indemnisation du chômage, par exemple.

M. Charles de Courson, rapporteur. Faisons l'hypothèse que la consommation de soins est à peu près comparable quel que soit le niveau de revenus, comme vous l'avez dit. Les cotisations étant plafonnées, le système est redistributif jusqu'à un certain niveau, puis il l'est de moins en moins.

S'agissant de la branche vieillesse, les choses sont encore un peu plus compliquées. Certains prétendent que, pour les assurés à hauts revenus, le rapport entre les droits ouverts et les cotisations versées est plus élevé dans les systèmes complémentaires et surtout surcomplémentaires que dans les régimes de base.

N'y a-t-il pas des stratégies d'évitement des contributions ? Cette question me paraît très importante. C'est tout le problème des bénéfices mis en réserve. Imaginez que vous êtes propriétaire de 60 % d'une entreprise qui ne distribue rien : vous ne cotiserez pas sur ces bénéfices mis en réserve. Vous cotiserez un peu si ces derniers sont distribués, puisque vous paierez la CSG et autre au taux de 17,2 % ou,

maintenant, de 18,6 %. Il en est de même pour certains revenus du patrimoine exonérés de cotisations et d'impôts. Je pense encore à l'assurance vie, dont l'encours s'élève à 2 000 milliards d'euros et dont les intérêts sont soumis à la CSG mais font l'objet d'un abattement pour l'impôt sur le revenu.

Qualitativement, on peut donc discuter de la contribution des hauts revenus au financement des services publics, du système de retraites, de l'assurance maladie, et même peut-être un peu de l'assurance chômage… Pensez-vous que la DSS a réalisé des travaux là-dessus ?

M. Thomas Wanecq. L'organisation du système de cotisations et de prélèvements sociaux relève, entre autres, de la DSS, qui possède en interne les moyens d'une réflexion sur le sujet. Je ne veux pas m'exprimer à la place de Pierre Pribile, mais je connais bien cette direction, dont j'ai fait partie à un autre moment de ma carrière.

Une fois de plus, je ne cherche pas à dire que les questions que vous avez soulevées, qui sont tout à fait légitimes et importantes dans le débat public, ne doivent pas faire l'objet d'études. Je dis simplement que ces objets ne sont pas centraux dans les travaux de la Drees, à une petite exception près : nous avons commencé à monter une structure *ad hoc* qui se penche, de façon très précise et ciblée, sur les questions relatives à la financiarisation du système de santé. Le Parlement a mené des travaux sur ce sujet, l'Igas (Inspection générale des affaires sociales) et l'IGF (Inspection générale des finances) ont rendu un rapport, et nous travaillons actuellement, avec l'assurance maladie et d'autres acteurs, à étudier et à établir des statistiques sur la présence des acteurs financiers dans le système de santé. Nous étudions donc les sujets que vous avez évoqués relatifs aux arbitrages, aux dividendes, aux équilibres, aux financements, à la dette, mais, encore une fois, en nous concentrant sur leur impact sur la structuration de l'offre de soins et son adéquation avec les besoins. Je pense notamment aux opérations de dépistage, à la qualité et à l'accès aux soins. Comme toujours, la Drees regarde les choses sous l'angle de la satisfaction des besoins de santé de la population, notamment des personnes les plus fragiles. De ce point de vue, certaines évolutions substantielles du système de santé, en particulier la financiarisation de ce dernier, doivent faire l'objet d'une surveillance statistique. En d'autres termes, nous ne nous intéressons pas à la question des dividendes de manière générale. L'impact des arbitrages des entreprises, qui décident de verser ou de ne pas verser des dividendes, sur le financement de la protection sociale est un sujet d'études fondamental, mais ce n'est pas le nôtre.

M. Charles de Courson, rapporteur. C'est donc la DSS qui travaille là-dessus ?

M. Thomas Wanecq. La DSS s'intéresse à l'organisation et au rendement des prélèvements sociaux. D'autres acteurs sont amenés à s'intéresser aux questions de patrimoine que vous avez évoquées. Je pense notamment, du côté du ministère

des finances, à la DGFIP et à la direction du Trésor. Certaines instances travaillent directement sur ces sujets, mais je ne vais pas les citer précisément.

M. le président Jean-Paul Mattei. Vous vous intéressez davantage à l'utilisation des fonds qu'à leur provenance…

M. Thomas Wanecq. Nous nous intéressons au financement de manière incidente, dans la mesure où il garantit la pérennité du système. Notre rôle est d'étudier le système de protection sociale, les prestations sociales et la capacité des populations pauvres, précaires ou en situation de handicap à y accéder afin de corriger les inégalités et de répondre à la promesse de 1946.

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous vous remercions.

*

* *

7. Audition, ouverte à la presse, de Mme Amélie Verdier, directrice de la Direction générale des finances publiques, et de M. Guillaume Robert, directeur adjoint (7 avril 2026)

M. le président Jean-Paul Mattei. Madame Verdier, vous avez exercé de nombreuses fonctions au sein des ministères financiers et avez été associée de près à la réflexion sur nos finances publiques et les différentes réformes qui ont été menées au cours des dernières années. Vous êtes directrice de la direction générale des finances publiques (DGFIP) depuis 2024 et êtes accompagnée de M. Guillaume Robert, directeur adjoint.

Vos fonctions vous permettent d'apprécier pleinement l'importance du sujet abordé par cette commission d'enquête, mais également les difficultés méthodologiques que celle-ci peut rencontrer. En effet, les deux premières semaines d'auditions nous ont permis de constater que si nous disposons de données relativement solides sur les flux de revenus des ménages les plus aisés, nous en manquons sur la détention du patrimoine et sa transmission.

Ce constat a amené certains chercheurs, notamment à l'Institut des politiques publiques (IPP), à privilégier une approche fondée sur le revenu économique pour reconstituer le champ des contribuables les plus fortunés. Toutefois, ces travaux, s'ils sont intéressants, relèvent de l'analyse économique et prennent parfois une certaine liberté sur le plan juridique, notamment du point de vue de notre droit continental. Ils doivent être complétés pour mieux appréhender les effets du système fiscal sur les très hauts revenus et très hauts patrimoines.

Mme Sophie Maillard, cheffe du département des études et statistiques fiscales de votre direction, que nous avons auditionnée la semaine dernière, a d'ailleurs présenté à la commission d'enquête les projets en cours au sein de votre direction pour compléter les données existantes.

Votre audition s'inscrit donc dans la continuité de cette réflexion sur les données dont nous disposons et doit également permettre au rapporteur d'évoquer un certain nombre de dispositifs fiscaux auxquels ces contribuables ont le plus souvent recours.

Au vu de la technicité de notre sujet d'enquête et du temps limité imparti à cette audition, certaines questions nécessiteront sans doute des compléments écrits, que vous pourrez nous faire parvenir plus tard.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(Mme Amélie Verdier et M. Guillaume Robert prêtent successivement serment.)

Mme Amélie Verdier, directrice générale des finances publiques. La direction générale des finances publiques a à la fois des tâches de conception, de pilotage et de production statistique en tant qu'administration centrale, et des missions opérationnelles, à travers un réseau national, pour certaines de ses directions, et déconcentré. Ce réseau est chargé, de manière opérationnelle, de la gestion et du contrôle.

Notre action est complémentaire de celle des acteurs de la politique économique et fiscale que vous avez auditionnés ou que vous allez auditionner, d'après nos informations. Ainsi, certaines des questions que vous avez bien voulu nous adresser dans le questionnaire s'adressent peut-être plutôt à la direction de la législation fiscale (DLF), mais nous nous sommes coordonnés avec son directeur et nous avons certains éléments de réponse. En tout état de cause, nous veillerons à ce que vous obteniez les réponses à vos questions.

Nous sommes une administration de la donnée, même si nous ne savons pas tout sur tout. Nous recouvrons à peu près la moitié des recettes publiques et nous assurons environ 80 % des dépenses publiques, puisque nous tenons les comptes non seulement de l'État et des collectivités locales, mais aussi de la quasi-totalité des établissements publics. Nous avons une exigence évidente de transparence totale vis-à-vis du Parlement en général, des commissions des finances et encore plus vis-à-vis de votre commission.

Nous vous transmettrons bien évidemment les notes que vous nous avez demandées. Je vous signale que, si certains éléments sont couverts par le secret fiscal, vous y avez, en tant que membres de la commission, pleinement accès. Il faut simplement faire preuve de prudence quant à la publication de certaines informations. Je précise que les informations statistiques sont bien sûr à la libre disposition du citoyen, mais sur de petits échantillons, on peut être à la limite du secret fiscal.

Comme la responsable du département des études statistiques et fiscales a déjà pu le faire, je précise que certaines de vos questions – notamment celles portant sur des périodes anciennes, relatives à l'ISF (impôt de solidarité sur la fortune), s'il ne nous est pas impossible d'y répondre, nous demanderaient un long travail : il faut sortir des documents d'archives et faire des extrapolations. Peut-être pourrons-nous donc approfondir ce dont vous avez exactement besoin, mais par principe, nous sommes là pour répondre à vos demandes.

Je suis particulièrement ravie d'intervenir devant vous alors que vous avez programmé un certain nombre d'auditions de responsables de mon administration : la responsable du département statistique, la semaine dernière ; le directeur de la législation fiscale, demain ; la semaine prochaine, d'après nos informations, la directrice nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF), d'une part, et

le chef de service de la gestion fiscale (GF) et le chef de service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal (SJCF), d'autre part. Je souhaitais vous faire part de notre petit étonnement face à cette méthode et nous serions intéressés par le programme complet des auditions. Même si nous sommes à l'entière disposition de votre commission, il n'est pas tout à fait classique de procéder ainsi mais évidemment, vous faites comme vous le souhaitez.

La direction générale des finances publiques a une politique de publication active et en développement pour partager les données dont elle dispose, les faire parler, les mettre à la disposition des chercheurs. J'invite les membres de la commission qui le souhaitent à regarder notre site impots.gouv.fr. J'ai souhaité que nous ayons une rubrique dédiée aux publications statistiques. Cette dernière existait auparavant mais était peut-être insuffisamment mise en perspective. Il est exact que notre système fiscal, qui repose sur une base déclarative, nous donne accès à beaucoup d'informations et il nous appartient de les restituer.

Toutefois, nous ne savons pas tout sur tout, loin de là. En effet, le fondement des obligations déclaratives sur lesquelles repose notre système fiscal est qu'elles nous permettent d'établir l'impôt. Pour entrer dans le vif du sujet, pour l'imposition des revenus, tous les revenus doivent être déclarés. C'est d'ailleurs la saison, le ministre va ouvrir la campagne de déclarations ce jeudi matin. En revanche, s'agissant du patrimoine, nous sommes dans un système qui prévoit l'imposition du patrimoine immobilier au-delà d'un certain seuil, une imposition au moment de la transmission et une imposition quand sont perçues des plus-values au moment d'actes de transmission ou de cession. Nous n'avons donc pas d'informations sur la totalité du patrimoine des ménages. J'ose dire que nous ne l'avions pas non plus du temps de l'ISF, puisqu'à l'époque, nous n'avions pas accès au patrimoine professionnel. Il est factuel qu'avec le passage de l'impôt de solidarité sur la fortune à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), nous avons réduit le périmètre déclaratif.

Enfin, des obligations déclaratives tiennent à la résidence principale ou secondaire, au lieu d'occupation. Je prends cet exemple pour montrer que ces obligations déclaratives ont toujours un lien avec l'impôt. L'obligation déclarative sur la résidence est relativement récente : elle date de 2023. Nous l'avons mise en place dans le cadre de la réforme de la taxe d'habitation, qui a fait porter la taxation sur la résidence secondaire, ou plus exactement, qui a supprimé l'imposition de l'occupation de la résidence principale. Cet exemple montre bien que nous demandons des informations dont nous avons besoin au plan fiscal. Politiquement, ces obligations sont inégalement comprises, même si elles le sont de mieux en mieux depuis 2023.

J'insisterai sur le fait que nous nous intéressons à la taxation des plus hauts patrimoines et des plus hauts revenus depuis longtemps. Sans être trop longue, car je pense que Sophie Maillard l'a fait la semaine dernière, je rappellerai que nous avons publié un « DGFIP Analyses » intitulé « Revenus et patrimoine des foyers les plus aisés en France » il y a un peu plus d'un an, le 28 janvier 2025. Nous avons non seulement à cœur de publier de manière régulière des « DGFIP Statistiques », soit

des données brutes, mais aussi des « DGFIP Analyses » avec une mise en perspective de ces données. Comme vous l'avez relevé, nous avons des travaux en cours avec d'autres services pour améliorer notre connaissance des revenus et des patrimoines, notamment l'Insee, le service statistique par excellence, et l'Institut des politiques publiques, afin de croiser les informations dont nous disposons.

La direction générale des finances publiques a une politique de contrôle des plus hauts revenus et des plus hauts patrimoines que je qualifierais de dynamique. Nous avons une politique de contrôle qui distingue l'analyse un peu tous azimuts, de manière à définir la programmation, puis la réalisation des contrôles.

S'agissant de la programmation des contrôles, nous nous appuyons de plus en plus sur l'analyse des données – en mauvais français, le *data mining*, pratiqué depuis plus de dix ans à la direction générale des finances publiques. De manière plus systématique et assumée, sur les dossiers dont nous parlons, soit les plus gros patrimoines et les plus hauts revenus, la direction générale des finances publiques est sortie, depuis 2018, d'une approche systématique de contrôle des dossiers à fort enjeu – en 2018, nous avions une politique où il fallait passer, tous les trois ans, sur les dossiers à plus fort enjeu – à une politique plus 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 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. Nous vous avons communiqué les chiffres sur les populations dont nous parlons : une population est effectivement plus contrôlée que d'autres car c'est un facteur d'étonnement de voir un patrimoine immobilier important, qui rend éligible à l'IFI, et une imposition faible ou nulle à l'impôt sur le revenu (IR).

J'insiste sur le fait que nous avons bien sûr d'autres axes de programmation : nous ne faisons pas que de la programmation par croisement de données ; nous le faisons aussi en mobilisant notre renseignement interne ou en utilisant d'autres sources d'information, qui nous sont communiquées par des services avec lesquels nous collaborons. La directrice nationale des vérifications des situations fiscales pourra sans doute répondre plus en détail à vos questions sur ce point.

Une fois encore, j'insiste sur le fait que nous avons une politique de contrôle fiscal ciblée, le plus intelligemment possible. Ce matin ont été publiés les résultats du contrôle fiscal 2025. Dans cette publication, nous mettons en exergue l'augmentation de la médiane des redressements que nous faisons à la suite des contrôles déclenchés par *data mining*. En d'autres termes, nos contrôles ciblés sont de plus en plus « rentables ».

De manière plus générale, en nous appuyant sur ce que nous pouvons constater tant en gestion qu'en contrôle, nous participons aux propositions de politiques publiques qui visent à remédier à ce que l'on peut qualifier d'atypies,

voire d'anomalies. Si cette responsabilité relève principalement de la direction de la législation fiscale, nous échangeons sur les éléments de cet ordre que nous voyons en contrôle.

À cet égard, certains sujets ont fait l'objet de propositions du gouvernement dans les récents projets de loi de finances. Ainsi, dans les transmissions relatives au pacte Dutreil avec une exonération de 75 %, nous avons constaté la présence de biens somptuaires sur lesquels on pouvait s'interroger eu égard à l'objectif de cette disposition. Cela a conduit le gouvernement à proposer au Parlement une évolution du périmètre des biens éligibles au pacte Dutreil. Cette préoccupation n'est pas nouvelle. En 2024, forts de nos constats, nous avions fait une consultation sur le périmètre des biens transmis dans le cadre du pacte Dutreil.

Je ne reviendrai pas sur le contrôle des holdings. Là encore, à partir d'écarts qui peuvent interroger chez des contribuables à fort patrimoine et très faibles revenus, voire revenu nul, nous avons posé la question de la capacité de certains d'entre eux à loger des revenus dans des holdings.

Plus globalement, je considère que ce n'est pas à la DGFIP de dire qui est riche, ni au sens patrimonial, ni au sens des revenus. C'est à la représentation nationale de regarder quelle est la politique fiscale cible. En revanche, il est de notre responsabilité d'établir toute la transparence sur ces sujets.

Si je reviens en arrière, comment en sommes-nous venus à ces 13 000 contribuables ? La question a été posée de savoir qui sont les usagers à patrimoine élevé qui ne payent pas ou peu d'impôts sur le revenu. Nous avons indiqué que les données dont nous disposons ne correspondent pas au patrimoine complet, mais au patrimoine soumis à l'IFI. Dans la population qui paye l'IFI figurent 18 000 contribuables qui ne payent pas d'impôt sur le revenu ; une fois sortis les non-résidents et les foyers dont un membre est décédé dans l'année, on arrive à environ 13 000 contribuables.

Enfin, je vous communique une donnée publique, publiée dans le « DGFIP Analyses » de janvier 2025 : en 2016, dernière année de déclaration à l'ISF, le patrimoine était composé à 21 % de patrimoine immobilier et à 79 % de patrimoine mobilier ; nous ne disposons pas d'autres données. La direction générale du Trésor a sans doute fait écho à d'autres publications ou travaux pour éclairer la dynamique de ce patrimoine.

M. le président Jean-Paul Mattei. Vous manquez donc de données en raison du fondement déclaratif de l'imposition, plus encore depuis le passage de l'ISF à l'IFI même si vous ne disposiez déjà pas d'éléments sur les actifs dits professionnels.

On raisonne en stock plutôt qu'en flux, l'enjeu étant de consolider la génération des flux, y compris pour les personnes morales, pour retrouver le stock. L'IPP a ainsi reconstitué un revenu que l'on peut considérer comme théorique en se basant sur les bénéfices.

M. Charles de Courson, rapporteur. Madame la directrice générale, j'ai dix questions à vous poser.

La première question est la suivante. Les auditions que nous avons menées jusqu'à présent nous ont conduits à constater le manque criant de données sur le sujet de notre enquête. Si les données sur le revenu fiscal des plus aisés sont connues de l'administration fiscale, notamment leur RFR (revenu fiscal de référence), et peuvent être élargies par approximation pour passer à un revenu économique, nous déplorons que, concernant le patrimoine, seules les données relatives au patrimoine immobilier soient connues, la connaissance du patrimoine financier des plus riches étant très parcellaire.

Par ailleurs, il semble n'y avoir aucune donnée agrégée sur les transferts sociaux dont bénéficient les plus aisés. Partagez-vous ce constat ? Que pensez-vous de l'introduction d'une obligation déclarative qui permettrait d'obtenir une vision précise du patrimoine financier et professionnel des citoyens les plus aisés, même sans visée contributive ? Si vous n'estimez pas cette piste pertinente, que suggérez-vous pour améliorer la qualité des données en la matière ?

Mme Amélie Verdier. Nous connaissons certaines données et pas d'autres. L'administration fiscale réclame les données dont elle a l'utilité pour déterminer l'assiette de l'impôt. Nous aussi, nous déplorons le fait de ne pas avoir plus d'informations – du moins, il nous semblerait utile d'avoir plus d'informations, c'est pourquoi nous lançons des partenariats avec l'Insee ou l'IPP. J'appelle toutefois votre attention sur le fait qu'il n'est pas évident d'avoir un décalage entre une obligation déclarative large et une obligation fiscale qui en serait déconnectée.

D'ailleurs, les informations dont nous disposons grâce à tous les dispositifs d'échanges d'informations désormais assez développés, notamment au sein de l'Union européenne, montrent qu'il s'agit chaque fois des transactions ou des perceptions de revenus, mais pas du patrimoine. Je ne sais pas si vous avez prévu de regarder ce qui se passe dans d'autres pays, mais nous n'avons pas connaissance de pays où il existe un énorme décalage entre l'obligation déclarative et les modalités de calcul de l'impôt. D'ailleurs, il est certains États avec lesquels nous avons des difficultés à échanger des informations, car nous leur demandons des informations dont ils ne disposent pas parce qu'ils n'en ont pas besoin dans leur propre système fiscal.

Dans le système actuel, quand un contribuable réalise une plus-value, par exemple sur la cession de titres, il faut qu'il la déclare pour être imposé. C'est plus simple désormais avec le prélèvement forfaitaire unique (PFU). Nous faisons des contrôles de déclaration et de cohérence sur les transmissions. Dès lors, notre réponse est double : dans l'absolu, en contrôle, nous avons toujours envie d'avoir plus d'informations, qui nous permettent de nous assurer de la véracité de ce qui nous est déclaré ; d'un autre côté, avoir plus d'informations serait une incohérence par rapport à notre système déclaratif.

On peut imaginer que ce serait lourd pour les contribuables, mais il ne m'appartient pas de l'apprécier, ce sont eux qui le diront. Pour notre part, il faudrait que nous regardions comment traiter ces données, car nous n'avons pas de système nous permettant nativement d'analyser de telles déclarations et de les contrôler. Or 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.

Si cette obligation est posée, nous exploiterons les données. Toutefois, au plan statistique, nous ne sommes pas inactifs au motif que nous n'aurions pas les données : je le répète, nous avons la volonté de développer nos publications statistiques.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous avez ces informations en moyenne tous les trente-trois ans, via les déclarations de succession, où tout est déclarable jusqu'au dernier euro. Il me semble que cela ne poserait pas de problème juridique particulier de demander de compléter des déclarations, par exemple les déclarations de revenus, par des éléments concernant la partie non imposable du patrimoine.

Mme Amélie Verdier. Je n'ai pas parlé d'obstacle juridique, mais de cohérence de notre système. Le directeur de la législation fiscale pourra sans doute vous répondre de façon plus précise quant à la capacité juridique à le faire. Je vous ai répondu plus humblement quant à la cohérence d'ensemble : on demande aux usagers des informations dont on fait quelque chose au plan fiscal. Je dirais même qu'au fil du temps, on a plutôt eu tendance à leur en demander le moins possible, avec le principe Dites-le-nous une fois et l'idée de leur dire ce que nous savons pour qu'ils n'aient qu'à compléter par ce que nous ne savons pas.

Cela ne signifie pas que nous ne pouvons pas le faire. Encore une fois, ma réponse portait plus sur la cohérence d'ensemble de notre système et sur le fait que ce serait une nouvelle mission pour la DGFIP que d'exploiter de telles déclarations, si elles étaient rendues obligatoires. Se poserait alors la question de la sanction éventuelle d'une non-déclaration.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ma deuxième question est plus ponctuelle. Pouvez-vous présenter les facteurs explicatifs d'un impôt sur le revenu faible ou nul parmi les foyers assujettis à l'IFI, soit les fameux 13 335 foyers une fois retirés les résidents étrangers et quelques autres catégories ?

En particulier, pouvez-vous quantifier le montant et la part de l'impôt réduit pour chaque mécanisme menant à un IR nul parmi les assujettis à l'IFI (holding, apport-cession, exonération de certains revenus, réduction, crédit d'impôt, …) ? Nous avons discuté de ce sujet avec Mme Maillard et il ne nous semble pas impossible d'approfondir ses réponses.

Lors de son audition, Mme Sophie Maillard, cheffe du département des études et statistiques fiscales à la DGFIP a estimé qu'« *entre un quart et un tiers de ces contribuables ont été contrôlés ces trois dernières années, et que 58 % d'entre*

eux ont fait l'objet d'un redressement ». Vous avez même estimé l'ordre de grandeur des pénalités à environ 100 millions d'euros ou 107 millions, de mémoire. Pouvez-vous préciser le nombre exact de ces contrôles, ainsi que les montants minimum, moyen, médian, maximum et total des redressements effectués et des pénalités associées ? Quel est le taux moyen de redressement constaté par contrôle et par décile de revenus pour l'ensemble des contrôles de la DGFIP ? Comptez-vous procéder prioritairement au contrôle des autres contribuables parmi les 13 335 foyers, étant donné le haut taux de redressement constaté ?

Mme Amélie Verdier. L'approche est statistique, elle ne vise pas à appréhender les situations individuelles. Voilà pourquoi nous prenons des précautions oratoires, comme l'a fait Mme Maillard en indiquant qu'entre un quart et un tiers des contribuables assujettis à l'IFI et déclarant un IR nul avaient été contrôlés au cours des trois dernières années : en effet, même si la proportion de foyers payant un IR nul parmi ceux qui sont redevables de l'IFI reste stable – entre 7 % et 8 % lors des trois derniers exercices, des personnes entrent chaque année dans cette catégorie quand d'autres en sortent.

Sur les 13 324 foyers qui ont acquitté l'IFI et pas l'IR en 2024, qui sont résidents fiscaux et dont le foyer fiscal n'a pas été touché par un décès dans l'année, 4 556 avaient un IR nul avant même l'application des remboursements d'impôt et des crédits d'impôt (Rici), soit environ un tiers de cette population. Les deux autres tiers parviennent à un IR nul grâce à l'imputation de remboursements et de crédits d'impôt, mais leur revenu fiscal était faible, sinon les Rici ne suffiraient pas à les dispenser d'IR.

Les principaux leviers de réduction de l'impôt sont l'imputation de CSG, de charges déductibles et de déficit professionnel. Sur les 13 324 foyers, 7 693 déclarent des charges ou des déficits imputables d'au moins 2 000 euros. Nous regarderons s'il est possible d'étudier plus en détail la population concernée par votre question. Pour mémoire, les principales catégories de charges déductibles sont les pensions alimentaires, les versements de cotisations à l'épargne retraite et les charges foncières de monuments historiques, que je mentionne car elles sont emblématiques des biens que l'on imagine être détenus par des personnes pouvant disposer d'un patrimoine immobilier important mais acquittant un impôt relativement faible grâce à l'imputation de crédits d'impôt, même si les montants restent relativement limités dans cette population.

Nous disions 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, d'où le tiers des contribuables évoqué par la cheffe du département des études et statistiques fiscales. Si nous retenons une période non de trois mais de neuf ans, le taux de contrôle atteint 47 %. Dans la politique antérieurement conduite, on contrôlait plus souvent ces dossiers ; désormais, les contrôles sont plus ciblés. Le taux de redressement de 58 % des 2 910 foyers contrôlés est élevé.

M. Guillaume Robert, directeur adjoint de 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. Nous contrôlons une proportion plus faible des foyers appartenant aux déciles inférieurs, mais le taux de redressement est comparable.

S'agissant de votre question, monsieur le rapporteur, sur les dispositifs pouvant être sollicités, les chiffres présentés renvoient à la déclaration des contribuables. Que ce soient les 13 000 ou les 18 000 foyers, voire une population plus large, ou les 4 000 évoqués par la directrice générale, ce que nous savons provient intégralement des informations fournies par les contribuables. Une partie de la population ne déclare pas forcément la totalité des dispositifs qu'elle a pu utiliser, par exemple le placement dans un pacte Dutreil ou dans une holding d'actifs qui ne seraient pas directement liés à une activité professionnelle. Nous retrouvons ce type d'éléments plutôt à l'occasion de contrôles que dans des déclarations.

Mme Amélie Verdier. Des contrôles sont souvent effectués au moment des transmissions, puisque, comme vous le disiez fort justement, elles offrent le meilleur accès à l'information en raison de l'obligation de procéder alors à une déclaration complète. Nous pouvons repérer à cette occasion, même si nous opérons aussi des contrôles sur l'IFI, des déclarations sous-évaluées. Voilà pourquoi la population d'usagers contrôlés par la direction nationale des vérifications de situations fiscales, que vous auditionnerez la semaine prochaine, est définie par des seuils de revenu, d'une part, et de patrimoine, de l'autre : les foyers qui cumulent revenus et patrimoines élevés ne sont pas les seuls observés, l'un des deux critères suffit.

M. le président Jean-Paul Mattei. Dans ce type de contrôle, quels impôts sont redressés ? Est-ce bien la fiscalité du patrimoine qui est concernée ?

Mme Amélie Verdier. Un contrôle effectué au moment d'une succession porte en effet sur la déclaration de patrimoine, le cas échéant sur l'IFI pour les périodes non prescrites. Toutefois, une fois qu'un contrôle est ouvert, notre regard est complet.

M. Charles de Courson, rapporteur. Madame la directrice, redressez-vous les morts ?

Mme Amélie Verdier. Ils paient mal !

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous avez trois ans pour récupérer des impôts non acquittés. Si vous constatez lors d'un contrôle effectué à l'occasion d'une succession que des déclarations étaient lacunaires, en tirez-vous des conséquences sur l'IR de la personne décédée, assimilées à une dette sur la succession, ou vous contentez-vous de contrôler les droits de succession ?

Mme Amélie Verdier. Lors des contrôles, nous nous tournons vers ceux qui acceptent la succession. Il peut y avoir des droits à rappeler, au titre du patrimoine ou des revenus. Mais je ne peux évidemment pas valider votre formule, monsieur le rapporteur…

M. Charles de Courson, rapporteur. Ma formule est plus parlante.

Mme Amélie Verdier. Mais nous ne les imposons pas fiscalement.

M. Guillaume Robert. Dans la population des 13 324 foyers, prenons les 2 910 qui ont fait l'objet d'un redressement : celui-ci est constitué en moyenne de 45 % d'IR, 31 % de droits d'enregistrement et 17 % de cotisations sociales.

Les droits de mutation ne sont pas les seuls prélèvements à faire l'objet de redressements. Lors des contrôles de holdings, les principaux redressements concernent l'impôt sur les sociétés (IS), la TVA et diverses taxes comme celle sur la valeur vénale des immeubles (TVVI), que l'on retrouve dans les montages complexes.

Mme Amélie Verdier. Nous parlons là des contrôles de contribuables acquittant l'IFI.

M. le président Jean-Paul Mattei. Monsieur le directeur adjoint, vos chiffres englobent-ils tous les redressements ?

M. Guillaume Robert. Sur la population des 13 324 foyers fiscaux, un tiers a fait l'objet d'un contrôle, lequel a conduit à un redressement dans 58 % des cas. Ce redressement touche l'IR, les droits d'enregistrement et les cotisations sociales.

M. Charles de Courson, rapporteur. Il ne s'agit pas d'un taux de redressement mais du pourcentage des contribuables redressés. Nous aimerions connaître le montant moyen de ces redressements : s'ils ne payaient rien, le redressement serait infini.

Troisième question. L'ancien ministre de l'économie, M. Éric Lombard, a déclaré ceci le 27 février dernier : « Il y a, j'estime, autour de 50 000 ménages probablement, si on fait un calcul statistique rapide, qui ont un revenu fiscal de référence modeste par rapport à leur patrimoine financier. » Cette estimation, qui semble inclure également les détenteurs d'un patrimoine non immobilier élevé, vous semble-t-elle plausible ?

Mme Amélie Verdier. Nous ne disposons pas d'une évaluation du patrimoine financier, donc nous n'avons pas de note indiquant le nombre de ménages possédant un patrimoine financier important mais un revenu fiscal de référence modeste. Il faudrait d'ailleurs s'entendre sur ce que recouvre le qualificatif « modeste ».

Nous avons essayé d'éclairer ce débat par la transmission de données chiffrées, précises et complètes. Nous nous sommes focalisés sur ces quelque

13 000 ménages qui paient de l'IFI et pas d'IR, mais nous avons élargi la requête pour connaître la situation de ceux dont l'IR est faible mais pas nul. Encore une fois, il ne m'appartient pas de décréter quel niveau d'IR est modeste ou non.

Nous avons déployé des axes de contrôle sur ces populations afin de vérifier ce qu'elles paient et si c'est conforme à la loi ; et, comme je l'ai dit, nous avons posé des questions qui ont fait l'objet de propositions gouvernementales d'évolution de la fiscalité, principalement des revenus comme la contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR), mais également des transmissions.

M. Charles de Courson, rapporteur. M. Lombard n'a pas inventé son chiffre. Vous ne lui avez jamais transmis de note comprenant des calculs théoriques donnant, pour résultat, le chiffre de 50 000 ménages ayant un revenu fiscal de référence modeste par rapport à leur patrimoine financier ?

Mme Amélie Verdier. J'ai été nommée directrice le 4 mars 2024. Depuis cette date, je n'ai pas écrit ni eu connaissance de note contenant ces données.

M. Charles de Courson, rapporteur. Quatrième question : la construction et le rendement de la CDHR ont-ils permis à cette contribution d'atteindre son objectif de taxation minimale des plus hauts revenus ? Le rendement s'est révélé plus faible qu'attendu : au lieu d'un produit annoncé à 2 milliards d'euros, puis à 1,9 milliard, enfin à 1,5 milliard, il n'a été que de 365 millions d'après le dernier état de la DGFIP. Pouvez-vous nous confirmer ces chiffres et nous expliquer les raisons d'un tel décalage entre les prévisions et les réalisations ?

Mme Amélie Verdier. Je vais avoir du mal à répondre à votre question, car la CDHR repose sur une déclaration par les contribuables de leur niveau de revenu, sur une liquidation par leurs soins du montant à régler et sur un versement de l'acompte.

Le chiffre de la CDHR due au titre de 2025 n'est pas définitif : il ne correspond qu'à l'acompte que les contribuables s'estimant éligibles ont versé. Nous avions écrit aux contribuables que nous pensions être redevables de la contribution, sans en être certains puisque nous ne connaissions pas leurs revenus de 2025, pour qu'ils soient informés de cette nouvelle mesure. Le dispositif adopté acceptait une marge d'erreur pour cette déclaration : cette tolérance me semble bien compréhensible pour une obligation nouvelle reposant sur un impôt dont l'acompte est autoliquidé.

Nous ne disposons que du montant d'encaissement d'acomptes. Ce sera au cours de la campagne déclarative des revenus de 2025 qu'il y aura, en plus de la déclaration classique, le détail, pour les contribuables concernés, de leur éventuel assujettissement à la CDHR. Lors de la campagne des avis d'IR au titre de 2025, la DGFIP émettra également les avis de CDHR et mettra en recouvrement les sommes manquantes, correspondant soit à la partie non couverte par l'acompte, soit à des obligations qui n'auraient pas été remplies. Nous n'avons encore aucune information à notre disposition. Comme nous le faisons pour l'ensemble des impôts,

le département des études et statistiques publiera une analyse détaillée, mais pas avant la fin de l'année car il nous faudra exploiter les liasses fiscales pour comprendre ce rendement effectivement plus faible qu'attendu.

M. le président Jean-Paul Mattei. Comme nous avons adopté le PLF en 2025 à cause de la censure du gouvernement, l'effet de non-rétroactivité des mesures prévues dans le PLF initial a joué. Avez-vous constaté des distributions de dividendes plus importantes à la fin de l'année 2024 ?

Mme Amélie Verdier. Oui, il est probable que cela ait joué. Nous ne pourrons vous apporter une réponse complète que lorsque nous aurons observé, plusieurs années de suite, une éventuelle évolution des comportements dans le versement des dividendes. Factuellement, nous avons effectivement constaté des distributions importantes de dividendes au dernier trimestre 2024, soit une hausse de 138 % en décembre 2024 par rapport à décembre 2023. Voilà qui va dans votre sens. Permettez-moi toutefois d'insister sur la nécessité d'attendre les données complètes sur la CDHR de 2025, cette contribution exceptionnelle ayant été prolongée. J'invite à la prudence, parce que nous avons déjà eu des surprises par le passé et des versements peuvent intervenir après la première année. En outre, même si le versement des dividendes à la fin de l'année 2024 a évidemment minoré l'assiette de la CDHR pour 2025, le volume de déclarants a dépassé le nombre de contribuables ayant versé l'acompte : certaines personnes ont, dans le doute, rempli une déclaration pour éviter un contrôle.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous nous répondrez par écrit sur ce point et vous nous expliquerez comment vous étiez parvenus à une évaluation initiale du produit de cette contribution à 2 milliards, puis à 1,9 milliard, enfin à 1,5 milliard, afin que nous comprenions les écarts entre les prévisions et la réalisation.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Le rendement de la CDHR semble se situer entre un cinquième et un quart de son estimation : sur ce point, il n'est pas besoin d'attendre. Nous nous sommes vus récemment à Bercy et vous aviez des réponses plus précises sur le nombre de personnes redevables. Il me semble qu'il était de 7 000, mais je ne veux pas donner de chiffres à votre place. Quel est le nombre de foyers ayant dû s'acquitter de la CDHR ?

Mme Amélie Verdier. Il y a eu 7 000 déclarations de CDHR qui ont donné lieu au paiement d'un acompte. Nous avions adopté une approche majorante du nombre de contribuables éligibles. Nous ne connaissons pas les revenus de 2025. En droit, nous regardons l'année 2025, même si les comportements soulignés par M. le président ont sans doute existé. Lorsque nous avons élaboré ces estimations, nous n'avions pas de données, donc nous avons effectué des chiffrages statiques qui ne prennent pas en compte les effets de comportement. Nous avons fait comme si les politiques de versement des dividendes étaient identiques. Nous ne connaissons pas encore le montant des versements en 2025, donc nous ignorons s'il y a eu un effet de rattrapage par rapport au moment où le PFU était plus faible.

Nous avons ciblé une population plus large que celle que nous estimions être la population redevable et nous avons envoyé environ 35 000 messages à des personnes dont nous ne savions pas si elles étaient effectivement éligibles à la CDHR mais dont nous pensions qu'elles pouvaient l'être. Nous avons reçu 7 000 déclarations payantes et certaines non payantes.

Nous n'avons pas incorporé les effets de comportement, ce que nous ne faisons jamais pour le chiffrage des mesures nouvelles, lesquels ont peut-être été particulièrement forts. Le législateur avait prévu une tolérance de 20 % : ce taux est élevé, car il signifie que les contribuables pouvaient minorer de 20 % leurs revenus, proportion qui peut faire sortir de l'assiette de la contribution. Cette indulgence était toutefois justifiée par le fait qu'il s'agissait d'une imposition nouvelle, pour laquelle toute la responsabilité pesait sur le contribuable puisque nous étions incapables de proposer une déclaration préremplie. Dans cette population, une forte partie des revenus est versée en fin d'année, donc les personnes devaient élaborer des hypothèses sur les revenus qu'elles allaient toucher en décembre. Certains conseils ont incité leurs clients à déclarer par prudence, d'autres leur ont recommandé d'optimiser leur trésorerie. Ils savent en tout cas qu'ils seront contrôlés et nous aurons à déterminer leur bonne foi.

Le législateur, sans vouloir me mettre à votre place, a souhaité corriger un taux de sous-imposition sans surtaxer les revenus exceptionnels. Il a donc élaboré un mécanisme de quotient : un revenu exceptionnel n'est retenu dans l'assiette de la contribution que pour un quart de sa valeur. Il est possible que cette règle n'ait pas été correctement appliquée.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Dans les 13 324 foyers redevables de l'IFI mais dont l'IR était nul en 2024, connaissez-vous le nombre de ceux qui ne paient jamais d'IR, autrement dit de ceux qui se trouvent de manière structurelle dans cette situation ? Je vous ai écrit pour connaître les données de 2022 et de 2023 : avez-vous déjà la réponse ?

Mme Amélie Verdier. Il y avait 13 324 foyers dans cette situation en 2024, ils 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. Il est normal que le nombre évolue puisque la valeur des bornes de l'IFI est stable. Ces chiffres correspondent à une approche statistique, non à un suivi des redevables deux années de suite – il y a lieu de conduire une telle étude, mais celle-ci demande des travaux statistiques un peu plus complexes.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). La proportion est stable, c'était l'élément que je souhaitais connaître.

Mme Amélie Verdier. Oui, elle oscille entre 7 % et 8 %.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Pour obtenir le chiffre de 50 000 ménages, Éric Lombard a dû estimer le nombre de personnes disposant d'un patrimoine mobilier très élevé et ne payant pas d'IR puis l'ajouter aux 13 000 foyers acquittant

l'IFI, donc possédant un patrimoine immobilier important, et ne payant pas d'IR. Le patrimoine des foyers appartenant au centile le plus riche n'est constitué qu'à 34 % d'immobilier, le reste étant constitué d'éléments mobiliers. Par ailleurs, on peut supposer que le nombre de personnes ne payant pas d'IR est comparable. Est-ce bien la méthode suivie pour aboutir au chiffre de 50 000 ?

Dans les foyers disposant d'un patrimoine financier élevé, ceux qui ne paient pas d'IR sont-ils concentrés, comme ceux acquittant l'IFI, dans la partie la plus riche de la catégorie ?

Mme Amélie Verdier. J'ai essayé de répondre à cette question tout à l'heure. D'abord, nous n'avons pas de note suivant exactement le raisonnement qui a été évoqué.

Deuxièmement, celui-ci n'est clairement pas fantaisiste en ordre de grandeur : on peut essayer de le raccrocher à quelque chose.

Troisièmement, nous n'avons pas les données sur le patrimoine financier. J'ai dit ce que nous savons : sur les revenus 2024, 7 % de foyers payant l'IFI avaient un IR nul, ce taux étant de 8 % l'année d'avant. En 2016, dernière année où on avait des éléments sur le patrimoine immobilier et mobilier personnel, le patrimoine des foyers était composé à 21 % d'immobilier et à 79 % de mobilier. Ce ne sont pas les mêmes ménages ; c'est pour ça que je ne peux pas vous répondre. Je n'ai pas la règle de trois qu'avait en tête Éric Lombard et je ne me permettrai pas de parler à sa place. Voilà ce qu'on savait quand l'administration fiscale avait des données sur la part qu'occupait le patrimoine immobilier dans le patrimoine total soumis à déclaration. On peut imaginer que le calcul est celui-là ; je ne le sais pas. C'est pour ça que je me suis permis de dire tout à l'heure qu'on n'avait pas de données chiffrées.

Plutôt que le chiffre exact, il me paraît important d'observer le phénomène, à savoir des personnes ayant des patrimoines élevés et ne payant pas d'impôt ou en payant peu. On se focalise depuis le début de cette audition sur les foyers avec IR nul – je revérifie chaque fois leur nombre, que j'oublie parce que je n'ai pas de passion à ce sujet : 13 200 et quelque. Mais, pour notre part, nous avons aussi 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. Pour ma part, je ne sais pas dire ce qui est modeste ou ne l'est pas. Je peux compléter ma réponse sur ceux qui sont non pas à zéro, mais à moins de 10 %, sachant que ces populations ont globalement un RFR faible.

Mme Estelle Mercier (SOC). Je reviens aux 13 324 foyers. Ce n'est pas une obsession, c'est juste pour bien comprendre. Selon vous, un tiers ont déjà un revenu nul. On peut donc supposer qu'il s'agit de gens qui ont hérité d'une maison, d'un bien immobilier, mais qui ont des revenus plutôt faibles.

Mais vous avez ajouté que deux tiers réussissent, grâce à des imputations fiscales, à baisser leur impôt sur le revenu jusqu'à zéro, voire à le rendre négatif. Or, dans votre note de janvier 2025, vous avez fait un petit tableau présentant les caractéristiques des foyers à très hauts revenus et à très hauts patrimoines. Vous y analysez environ deux groupes de 40 700 foyers fiscaux. Vous dites que le revenu moyen pour les foyers à très hauts revenus est d'environ 1 030 000 euros, avec un impôt sur le revenu moyen de 260 000 euros. Les très hauts patrimoines sont à 455 000 euros de revenu avec un impôt sur le revenu moyen de 110 000 euros. Et, entre les deux, l'impôt sur le revenu moyen est de 460 000 euros. Si je comprends bien, sur ces deux tiers, certains foyers fiscaux arrivent, par des déductions fiscales, grâce à ces niches fiscales que l'on connaît bien, à déduire entre 100 000 et presque 500 000 euros d'impôt sur le revenu. Est-ce bien cela ?

Mme Amélie Verdier et M. Guillaume Robert. Non.

Mme Estelle Mercier (SOC). Est-on capable de dire quelle est la part de déduction qu'obtiennent en moyenne les Français selon leur niveau de revenu ? À qui les niches fiscales profitent-elles le plus, concrètement ? Avez-vous des éléments chiffrés permettant d'affirmer que plus on a un revenu élevé, plus on bénéficie de ces niches fiscales et plus on peut réduire son impôt sur le revenu ?

M. Guillaume Robert. Le papier statistique auquel vous faites référence est construit sur une population très particulière : les 0,1 % de ménages ayant les revenus les plus élevés et les 0,1 % de ménages ayant le patrimoine le plus élevé. Il y a une zone de recouvrement entre ces deux ensembles. En fait, une grande partie des 13 000 ménages dont nous parlons ne sont pas dans cette étude : pour reprendre votre calcul, dans les déclarations qu'ils nous ont faites, ils n'ont pas annulé 100 000 euros grâce à des réductions ou à des crédits d'impôt – la plupart sont d'ailleurs plafonnés, puisqu'il existe un plafonnement global des niches fiscales – et n'ont pas imputé de la CSG déductible ou des charges professionnelles comme on l'évoquait tout à l'heure. Ce sont vraiment deux catégories différentes. On ne peut donc pas vous répondre.

Pour en revenir aux 13 000 ménages, 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 : soit du professionnel, soit de l'imputation d'autre chose que des réductions ou des crédits d'impôt, soit des revenus qui nous ont échappé d'une façon ou d'une autre, d'où les taux de contrôle auxquels on peut arriver.

Concernant votre deuxième question, oui, on doit pouvoir vous donner ça.

Mme Amélie Verdier. De manière facétieuse, on vous invite à aller sur impots.gouv.fr : on y trouve beaucoup de choses. Et on vous répondra par écrit.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Ce n'est pas une IA qui nous répond, j'espère !

Mme Amélie Verdier. Oh, monsieur le président, pas vous ! Vous le savez, aucune information n'est envoyée d'une intelligence artificielle à un usager de la DGFIP. Je sais que vous plaisantez, mais cela me donne l'occasion de le rappeler.

Ce qui est important, ce sont les niches dites individuelles. Elles sont pour l'essentiel plafonnées, même s'il y a quelques exceptions. Les niches professionnelles ne le sont pas dans un nombre important de cas. Il est difficile de généraliser pour ces 13 000 et quelque car il existe pas mal de sous-cas, notamment des personnes possédant du patrimoine professionnel soit issu de leur travail, soit dont ils ont hérité, mais qui n'ont pas de revenus liés à ce patrimoine immobilier ou en ont peu. Je répète qu'il s'agit de patrimoine immobilier : cela recouvre plusieurs types de cas possibles. Nous les regardons et, comme nous l'avons dit, c'est autre chose que la publication statistique.

Toutes les questions sont légitimes. On regarde les patrimoines immobiliers les plus élevés, les revenus les plus élevés. Vous nous interrogez sur une population qui est, d'une certaine manière, atypique, avec un gros patrimoine et très peu de revenus. Mais le point important, c'est qu'ils ont un RFR déjà relativement faible, qui est annulé pour un certain nombre d'entre eux par une imputation de réduction d'impôt ou de crédit d'impôt, par rapport à la moyenne des RFR à la fois des personnes à l'IFI et du dernier décile.

M. Guillaume Robert. Dans les 8 768 foyers dont l'impôt n'était pas nul au départ, le RFR moyen était de 80 000 euros environ, ce qui est faible pour le type de population dont on parle, et l'impôt moyen avant réductions et crédits d'impôt était d'environ 8 000 euros. Le taux d'imposition est de 10 %, mais le revenu et l'impôt sont faibles dès le départ, avant usage des dispositifs fiscaux dérogatoires.

Mme Amélie Verdier. Nous avons bien noté votre question additionnelle sur l'imputation des Rici selon le décile, que l'on trouve donc quelque part sur impots.gouv.fr et que nous allons vous transmettre.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). Vos réponses ne m'ont pas convaincue s'agissant de l'évaluation de la CDHR. Quand une nouvelle politique est décidée en commission des finances, un montant est prévu, mais son évaluation n'est pas réalisée par l'Assemblée nationale mais par le ministre, c'est-à-dire par Bercy. Or, ici l'écart avec la prévision est très important. Si la variation était du simple au double, on pourrait se dire qu'il y a une explication mais, en l'occurrence, on est au cinquième de l'estimation : c'est une erreur colossale ! Dans une collectivité ou une entreprise, les gens responsables d'une telle marge seraient renvoyés. Vous dites que cela tient peut-être à des conseils avisés, mais cette explication n'est pas suffisante : on ne peut pas imaginer qu'une telle différence ne résulte que de ce facteur.

En revanche, vous avez dit quelque chose d'intéressant sur la distribution de dividendes supplémentaires : une augmentation de 138 %, c'est colossal ! Cela signifie qu'une recette complémentaire a été enregistrée au titre du PFU. La retrouvez-vous ? À quel niveau ? Cela doit aussi entrer en ligne de compte.

Mme Amélie Verdier. Je vais essayer sinon de vous convaincre, du moins de reprendre notre propos sur les éléments dont nous disposons.

Concernant les chiffrages, vous avez évidemment raison : les mesures nouvelles sont élaborées par Bercy, en l'espèce par la direction de la législation fiscale – mais peu importe, tout ça, c'est nous. Nous avons donc à cœur de vous répondre.

Les chiffrages étant toujours faits à comportement constant, la distribution anticipée de dividendes en 2024, importante, n'a pas été prise en compte. Guillaume Robert vous donnera des précisions sur l'exécution 2024 concernant la dynamique de versement des dividendes. Nous allons vous communiquer le chiffre concernant la plus-value constatée sur les recettes d'impôt sur le revenu sur les dividendes en 2024.

Par ailleurs, avant même de parler de conseils avisés, la règle est d'appliquer une tolérance de 20 %. C'est prévu dans la loi. Un contribuable qui ne nous a déclaré que 80 % de ses revenus, parce qu'il n'a pas versé d'acompte ou qu'il ne nous a rien déclaré, et dont on constate qu'il était éligible à la CDHR bénéficie de 20 % de tolérance avant d'être rattrapé en contrôle. Ce n'est pas rien, notamment pour ceux qui sont juste en dessous du taux moyen.

Le directeur de la législation fiscale sera sans doute plus précis que moi demain sur la règle du quotient. Le dispositif de CDHR ayant vocation à être exceptionnel, le gouvernement et le Parlement ont considéré qu'il fallait prendre en compte de manière particulière les revenus exceptionnels, afin de ne pas créer de biais dans le calcul de cette contribution différentielle : en principe, les revenus exceptionnels sont retenus pour le quart de leur montant dans l'assiette de la CDHR. Au moment de calculer combien est dû, il nous semble logique de n'imputer qu'un quart du montant payé : si on ne retient qu'un quart des revenus exceptionnels, il faudrait retenir un quart de l'impôt sur le revenu. Mais une lecture littérale de l'article du CGI a apparemment conduit certains usagers, encore une fois, je reste prudente parce qu'on n'a pas encore l'analyse des déclarations, ce ne sont donc que des hypothèses, à prendre l'intégralité de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus qui se rapporte à ce revenu exceptionnel, et pas le quart, pour établir combien ils avaient payé d'impôt et donc, en quelque sorte, déterminer de combien ils étaient redevables au titre de la CDHR. Il est possible que cela ait joué.

Madame Dalloz, je ne cherchais pas à vous convaincre : je vous ai fait part des éléments d'information dont nous disposons à ce jour. Ils sont en effet réduits parce que, à ce stade, nous n'avons pas les déclarations de revenus des contribuables.

M. Guillaume Robert. Je me permets de compléter : 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. Il faudra voir sur une période plus longue si cette majoration sort vraiment des moyennes pluriannuelles.

Mme Amélie Verdier. Ces chiffres ont été publiés en novembre 2025 dans le « DGFIP Statistiques » sur l'impôt sur le revenu 2024. C'est important : nous publions toutes ces données. On ne les connaît pas toutes par cœur, comme vous pouvez le constater. En revanche, nous avons relevé ce phénomène au moment du commentaire sur les résultats définitifs de l'impôt sur le revenu 2024, et nous sommes, nous aussi, assez curieux de voir ce qu'on aura sur les revenus 2025 et ce que sera la politique de versement des dividendes retenue par les contribuables. C'était une des questions évoquées : est-ce qu'il y a une capacité d'arbitrage ? Je pense que oui, comme le montrent nettement des variations aussi importantes de distribution.

M. Philippe Bonnecarrère (NI). Le président a commencé son propos en évoquant les dispositifs fiscaux auxquels les contribuables font appel, autrement dit les dispositifs d'optimisation fiscale. Mme Mercier vous a interrogés sur l'effet des crédits d'impôt, ce qu'elle appelait les niches fiscales. Enfin, vous avez fait référence au pacte Dutreil et aux holdings, deux sujets qui ont beaucoup occupé le Parlement.

Ma question est donc la suivante : existe-t-il d'autres dispositifs d'optimisation fiscale ? En avez-vous repéré d'autres ? Sans faire le marketing des outils d'optimisation fiscale dans notre pays, pourriez-vous indiquer des dispositifs qui ne sont pas spontanément connus, en tout cas d'un parlementaire tarnais, mais qui sont connus des meilleurs contribuables de la place de Paris ?

Mme Amélie Verdier. Moi non plus, je ne fais pas partie de ces contribuables… J'ai en effet insisté sur deux exemples qui avaient occupé les débats parlementaires. Il est important que l'administration fasse des suggestions à partir de ce qu'elle a pu observer en contrôle. Il ne s'agit pas d'un jugement de valeur de ma part mais d'une description factuelle : un certain nombre de nos concitoyens possédant des patrimoines élevés à très élevés payent très peu d'impôts sur le revenu. Comment ont-ils pu constituer ces patrimoines ? Soit c'est le fruit de leur travail, soit ils en ont hérité.

On en arrive donc à s'interroger sur les mécanismes permettant la transmission de ces patrimoines avec un impôt allégé, notamment le pacte Dutreil. Le questionnement ne porte pas sur son existence mais sur les biens somptuaires dont on a pu observer qu'ils étaient mis dans le portefeuille, si je puis dire. Une disposition de la loi de finances nous permet désormais de contester la transmission, à moins qu'on ne nous démontre que ces biens sont à usage exclusivement

professionnel, pour des biens somptuaires. Ce n'est pas impossible mais ce n'est quand même pas le cas le plus fréquent. On peut ainsi regarder tous les mécanismes de déductibilité, tous les moyens de transmission. Ce n'est pas un jugement de valeur de ma part, mais on peut transmettre de l'immobilier en nue-propriété avec des exonérations de droits.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ce sont les démembrements.

Mme Amélie Verdier. En effet, monsieur le rapporteur. Toute la législation sur la transmission vise à rendre possible la transmission de patrimoine immobilier avec des droits réduits. Je ne porte pas de jugement : c'est factuel.

M. Guillaume Robert. Vous avez fait référence à plusieurs dispositifs, notamment les démembrements de propriété. Il nous arrive de voir en contrôle de la nue-propriété sur des sommes monétaires. Cela soulève des interrogations parce que cela revient à laisser la propriété d'une somme d'argent alors que vous n'en êtes pas l'usufruitier. De notre point de vue, c'est une forme de transmission déguisée.

Pour vous répondre plus largement, s'agissant non de dispositifs d'optimisation au sens propre mais de situations que l'on constate beaucoup en contrôle, un grand champ de nos investigations porte sur la valorisation de certains titres. Typiquement, le fait de loger dans un PEA (plan d'épargne en actions) ou dans d'autres véhicules des titres non cotés à une très faible valeur permet ensuite de constater des plus-values très importantes. Dans un certain nombre de cas, on aura tendance, en contrôle, à se poser des questions sur la valorisation à laquelle ces titres ont été introduits dans le portefeuille des contribuables, qui peut relever de l'abus de droit. Je ne veux pas faire peur en multipliant les exemples d'optimisation ou de fraude, mais ce sont des choses que l'on constate en contrôle de façon plus massive, et pour lesquelles nous proposons assez souvent des modifications.

M. Antoine Vermorel-Marques (DR). J'ai pu lire qu'un tiers des 13 000 foyers dont nous parlons ont été contrôlés et que 58 % ont subi un redressement pour un montant de 104 millions d'euros, avec 28 millions d'euros de pénalités. Pouvez-vous nous confirmer ces montants ? Ce taux de redressement de 58 % est-il courant parmi tous les contrôles que vous effectuez ? Quels étaient les motifs de ces redressements, que vous avez commencé à esquisser en répondant à la question précédente ?

Mme Amélie Verdier. Nous avons l'impression d'avoir déjà répondu, mais ces sujets sont compliqués. Il est donc nécessaire qu'on les explicite.

Le taux de redressement de 58 % est peu différent de ce qu'on observe en général, ce qui est le signe que nous ne ciblons pas trop mal nos contrôles. Je le dis avec beaucoup de prudence car ce n'est pas une science exacte, et nous essayons chaque année d'améliorer notre détection. Nos cellules font du croisement et de l'analyse de données, ou *data mining*, et nous mobilisons par ailleurs du renseignement interne pour compléter.

Notre objectif est d'aller là où on pense qu'il y a des choses à redresser. En proportion, nous contrôlons plus les dossiers à fort enjeu mais comme on part de données déclaratives, quelqu'un qui ne nous déclare que la moitié de ses revenus ne rentre pas dans les plus hauts dossiers alors qu'en fait, on a beaucoup de motifs d'aller le redresser. Notre politique n'est donc pas de contrôler toutes les x années les plus hauts revenus : nous constatons *ex post* à quelle fréquence on les contrôle, parce que nous avons une politique de repérage *ex ante* pour améliorer notre programmation.

S'agissant des droits et pénalités, je n'ai pas le détail. Nous vous communiquerons la réponse par écrit.

M. Nicolas Ray (DR). Il n'est pas forcément surprenant que certains foyers imposables à l'IFI ne le soient pas à l'IR, parce qu'on ne taxe pas la même chose : dans un cas, il s'agit du patrimoine et, dans l'autre cas, des revenus, et il peut arriver que le patrimoine, notamment immobilier, ne génère pas de revenus. Il faut donc aller un peu plus loin dans nos réflexions.

Selon vous, la plupart de ceux qui ne payent pas d'IR le doivent non pas à des montages fiscaux, à de la suroptimisation, à des niches, à des crédits d'impôt ou à des réductions d'impôt, mais au fait qu'à la base, il n'y a pas de revenus générés. Avez-vous néanmoins détecté des mécanismes fiscaux de suroptimisation à l'origine de cette situation ? Je pense notamment aux déficits fonciers. De même, faut-il revoir les plafonds des mécanismes permettant une forte déduction fiscale ?

Intégrer des revenus dans une holding peut également constituer un moyen d'échapper à l'impôt sur le revenu. Il en a beaucoup été question lors de l'examen du dernier projet de loi de finances. Avec mes collègues Jean-Paul Mattei et Philippe Juvin, nous avons tenté d'y voir plus clair. Le gouvernement avait proposé un article qui a été rejeté parce que l'on craignait qu'il y ait trop d'effets de bord. Pouvez-vous nous dire quelle est la situation pour ces holdings ?

La CDHR a été créée récemment pour garantir le paiement d'un impôt sur le revenu minimal. A-t-elle permis de réduire le nombre d'assujettis à l'IFI non imposables à l'IR ?

Enfin, vous dites que vous manquez d'informations, notamment sur le patrimoine mobilier. Vous disposez pourtant déjà d'un certain nombre d'informations puisque les revenus issus des banques sont préremplis. Et sinon, quelles sont les informations ou les déclarations dont vous auriez besoin pour mieux appréhender une juste imposition des hauts revenus et des hauts patrimoines ?

Mme Amélie Verdier. Nous n'avons pas dit que nous manquions d'informations sur le patrimoine mobilier pour établir ou contrôler l'impôt. Nous avons, en tentant de répondre aux questions sur notre connaissance du patrimoine, dit que nous avions d'abord et avant tout la connaissance de ce qui est soumis à obligation déclarative, c'est-à-dire pas le patrimoine mobilier. Tout dépend de ce

que le législateur souhaite taxer. Si on nous dit qu'il faut taxer alors qu'il n'y a pas d'obligation déclarative, nous ferons face à un vrai manque.

Ensuite, l'information qu'on avait auparavant, on ne l'a plus parce qu'elle ne correspond plus à du patrimoine taxé. Nous avons des travaux statistiques en cours avec d'autres administrations pour croiser nos informations et améliorer la connaissance globale sur le patrimoine, y compris, le cas échéant, pour éclairer le législateur.

Nous n'avons pas d'autre information sur la CDHR. Elle est récente : nous n'avons eu qu'une première année de versements et nous n'avons pas encore les déclarations. De là à vous dire si cela va générer des effets en cascade sur d'autres impositions… Nous n'en savons strictement rien pour l'instant. Nous avons seulement reçu des versements spontanés fin 2025 et nous n'avons pas les déclarations correspondantes. Nous ne manquerons pas de faire des publications statistiques quand nous aurons ces données.

M. Guillaume Robert. Je me permets de revenir à la réponse que nous avons faite concernant la faiblesse des revenus : ce ne sont pas des réductions et des crédits d'impôt qui amènent à cette situation. Je répète, car c'est important, que nous ne voyons que ce qu'on nous déclare. Or nous n'observons pas d'imputation de réduction ou de crédit d'impôt. Vous avez ensuite repris nos propos en disant que ce n'était pas l'effet de dispositifs d'optimisation ou de fraude. Mais cette question, elle, reste ouverte. Nous nous fondons sur le revenu faible qui nous est déclaré.

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-ci restant logé dans une coquille – ce n'est donc pas le revenu du contribuable, qui peut ensuite mettre à disposition des moyens. Il est vraiment important de le voir ainsi.

Nous avons constaté, pour répondre à votre question, différentes utilisations des holdings pour échapper à l'impôt : il peut s'agir d'une interposition de holding à des fins fiscales, ou encore, en lien avec une transmission dans le cadre d'un pacte Dutreil, ou de holdings qui n'ont pas une vocation uniquement professionnelle. Cela peut aussi consister à loger dans une holding des actifs immobiliers, notamment pour des contribuables qui savent optimiser l'usage de certaines conventions fiscales nous permettant d'imposer les actifs immobiliers sous réserve qu'il ne s'agisse pas d'une société à prépondérance immobilière, ce qui est optimisable.

Ce ne sont que des exemples, mais c'est vraiment une entité qui permet de ne pas révéler un certain nombre de revenus.

M. Charles de Courson, rapporteur. J'ai une question qui va tous vous passionner : pouvez-vous décrire, madame la directrice générale, la politique de contrôle mise en œuvre concernant les holdings patrimoniales ? Quels sont les principales fraudes recensées et les montants associés ?

Mme Amélie Verdier. J'espère que vous avez deux heures devant vous, si vous voulez bien me pardonner ce mauvais trait d'humour !

Ce n'est pas un axe de contrôle en soi. En revanche, c'est bien parce que, à l'occasion de contrôles sur d'autres sujets, nous sommes « tombés » sur des holdings que nous nous sommes interrogés sur la réalité de leur statut d'animatrices, nous demandant si elles étaient légitimes ou si elles pouvaient conduire à éluder de l'impôt sur les sociétés ou de la TVA, car c'est quand même souvent ça, le sujet.

En 2025, nous avons réalisé plus de 1 500 contrôles fiscaux externes et 7 300 contrôles sur pièces qui ont concerné des holdings. Ces chiffres constituent un minimum puisque notre système d'information est en progression constante. Les contrôles ont 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.

Les dispositions votées en loi de finances vont nous aider. L'une des difficultés que l'on rencontre en contrôle, c'est de déterminer l'intention réelle de l'usager. Cela repose sur notre capacité à aller le chercher « en abus de droit » : nous devons démontrer qu'il a essayé de tirer la règle fiscale à son profit. Nous allons continuer à suivre les contrôles qui sont déclenchés pour informer votre commission d'enquête ou, plus globalement, la commission des finances, sur les 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.

Parmi les sujets importants, il y a 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. Cela doit faire l'objet d'un contrôle au bout d'un certain nombre d'années. C'est un point sensible qui fait clairement partie de la politique de contrôle que les services doivent appliquer dans le temps.

M. Charles de Courson, rapporteur. Concernant les apports-cessions, madame la directrice générale, cela augmente de 30 milliards par an. Ce sont les statistiques que vous m'aviez données et qui figurent dans mon rapport sur l'application des mesures fiscales. Pour vous donner des ordres de grandeur, cela fait 90 milliards sur les trois dernières années. C'est énorme !

J'en viens à la question suivante, qui va vous passionner, madame la directrice générale : une contribution différentielle sur le patrimoine semblait devoir figurer dans le texte initial du projet de loi de finances pour 2026. Pouvez-vous indiquer à notre commission les caractéristiques de cette éventuelle taxe, c'est-à-dire son assiette, ses taux, sa durée ainsi que son rendement prévisionnel ? Savez-vous quelles raisons ont conduit le gouvernement à écarter cet impôt dans le PLF 2026 ?

Mme Amélie Verdier. Je vais vous donner de premiers éléments de réponse, mais cette politique dépend de la direction de la législation fiscale. Pour

ma part, et j'ai bien conscience d'être sous serment, je n'étais pas dans les discussions qui ont abouti à ne pas retenir ces dispositions.

Les services ont travaillé sur la possibilité d'une imposition minimale qui aurait été équivalente à une partie du patrimoine net non professionnel au-delà d'un certain seuil de patrimoine. Pour dire les choses simplement, l'assiette était non pas identique à celle de l'ISF, mais pas très différente. En revanche, sa logique n'était pas la même puisqu'il s'agissait d'une contribution différentielle tenant compte de l'impôt déjà payé par ailleurs. L'idée est que, quand le patrimoine est très élevé, c'est le choix du contribuable d'en tirer un revenu ou pas. Cela ne concerne pas un bien immobilier dont le propriétaire est occupant, quand bien même il aurait une grande valeur, car il n'est pas toujours évident d'en tirer un revenu.

Ces travaux ont donc conduit à imaginer une imposition différentielle. Les questions qu'elle soulève sont compliquées. On retrouve en partie les difficultés évoquées concernant la CDHR sur la manière dont on prend en compte les revenus exceptionnels ou les impositions exceptionnelles dès lors qu'on est dans le cadre d'une imposition différentielle. Cela se traite : il peut y avoir des dispositifs de lissage, et donc des rendements estimés. La DLF pourra être plus précise sur les hypothèses qui avaient présidé à ces chiffrages, car je n'ai pas le détail de ce qui avait été retenu concernant le niveau de patrimoine et le taux. On peut tout imaginer. À ma connaissance, il y avait eu des chiffrages entre 1 et 2 milliards d'euros.

La discussion avait pour objet de viser les causes de sous-imposition, notamment dans le cadre des holdings, et de les « corriger » par une CDHP. Si celle-ci avait été votée, elle aurait consisté en un niveau minimal d'imposition, même si nous sommes agnostiques sur les raisons qui conduisent un patrimoine élevé à ne pas produire de revenus. Si on prévoit une contribution différentielle, c'est qu'on estime que les revenus tirés de ce patrimoine sont insuffisamment taxés, ou plus exactement que les revenus tirés ou pas tirés de ce patrimoine sont insuffisants. Certains des cas que l'on cible concernent sûrement des holdings, mais d'autres pas du tout. Nous ne préjugeons pas du spectre des arguments. Certaines personnes ont un patrimoine immobilier élevé et assez peu de capacité à dégager un revenu à partir de ce patrimoine. Cela rappelle les débats que nous avons connus lors de la création de l'ISF et de son plafonnement.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). On sait maintenant que le CDHR est un flop. Si on a estimé 2 milliards d'euros et qu'on ne perçoit que 300 millions d'euros, c'est qu'on est tombé à côté. C'est d'ailleurs normal puisque les 13 000 foyers concernés, et même plus, ne se payent pas en revenus, pour le dire rapidement. Quelle est votre analyse ? Est-ce qu'on aurait dû plutôt se diriger vers une CDHP ?

Mme Amélie Verdier. Pour avoir un bilan définitif de la CDHR, il faudrait qu'on établisse les revenus. Le rendement est évidemment très notablement inférieur à ce qui était prévu, mais je pense que cela devra être étudié dans la durée. J'insiste sur ce point parce que les comportements peuvent varier selon qu'il s'agit d'un *one shot* ou pas. Cela étant, le débat pour arbitrer entre les deux dispositions

n'a pas été mené à son terme. Je suis donc assez gênée pour vous répondre parce qu'on n'a pas testé tous les sujets, notamment la question de l'opposabilité de la taxe dite CDHP : doit-elle être rendue opposable à des Français non-résidents, à des non-résidents étrangers ? Pour la déclencher, nous devons partir du patrimoine ; ensuite, nous nous demandons si la personne est résidente fiscale ou pas. Ce n'est en rien impossible, mais cela soulève des questions en matière de contrôle.

M. le président Jean-Paul Mattei. Le flop évoqué par M. Coquerel tient peut-être aussi à la censure : nous n'avons pas pu l'appliquer aux revenus de 2024, et nous avons été obligés de prévoir cette disposition en 2025 sous la forme d'une expérimentation.

Ce qui m'aurait intéressé, c'est que vous puissiez calculer combien aurait rapporté la CDHR si la surdistribution constatée fin 2024 y avait été soumise. Est-il possible d'avoir une consolidation de ce que cela aurait rapporté, en évitant le bornage dans le temps ?

Mme Amélie Verdier. C'est un tout petit peu de la politique-fiction, mais c'est faisable. Il faut qu'on calcule, si le comportement de distribution de dividendes avait été identique, ce que le versement de dividendes 2024 en 2025 aurait donné. Il faut ensuite vérifier si on est capable de les apparier aux foyers fiscaux concernés. La CDHR dépend en effet de la situation fiscale globale du foyer, et le mécanisme n'aurait pas été différent pour la CDHP. Il faut donc qu'on réfléchisse à la manière de faire. Je comprends parfaitement le questionnement, mais, pardon de le dire comme ça, ce n'est pas une simple règle de trois : il faut qu'on regarde quels sont les ménages concernés.

M. le président Jean-Paul Mattei. Et le rôle de l'amortissement des revenus exceptionnels…

Mme Amélie Verdier. Oui, le quotient ; c'est certain. Comme on n'a pas les liasses, on ne sait pas le qualifier mais il est sûr que cela explique une part importante, substantielle, que je ne sais pas la chiffrer, du rendement très inférieur à ce qui était envisagé.

M. Charles de Courson, rapporteur. J'en viens à la question numéro sept. Une taxe de 20 % sur les holdings patrimoniales a finalement été adoptée, avec une assiette limitée à une liste de biens dits somptuaires. Le rendement attendu est de l'ordre de 100 millions, je crois. Anticipez-vous des comportements d'évitement de cet impôt ? Le cas échéant, lesquels ? Comment comptez-vous les appréhender ? Il peut s'agir d'une personne qui déciderait de louer, par exemple un yacht, plutôt que d'être propriétaire de biens somptuaires.

Que pensez-vous de l'élargissement de l'assiette de cette taxe à l'ensemble des actifs non professionnels détenus pour les holdings patrimoniales ? Une partie de la commission des finances était favorable à une taxation des actifs non professionnels et à l'exonération du reste. Il a finalement été décidé au Sénat

d'établir une liste, naturellement non exhaustive. Quelle est votre position sur ces différentes questions ?

Mme Amélie Verdier. La prévision est très fragile puisqu'elle n'est pas assise sur une connaissance précise de la liste des biens somptuaires qui ont été exonérés une année donnée. Le rapport de la Cour des comptes a bien éclairé le sujet. La dynamique des biens transmis observée sur les années récentes montre qu'une partie est de la pure démographie, un certain nombre de personnes arrivant à l'âge de transmission. Une autre partie tient à l'inquiétude ressentie par certaines personnes concernant ce qui pourrait être voté par le législateur : elles accélèrent pour cette raison leur transmission. C'est ce qu'elles nous disent : je vous livre cette explication telle que nous l'entendons. Nous ne sommes pas dans le secret des dieux : nous ne savons pas ce qu'elles avaient initialement prévu, ce qu'elles ont ensuite modifié, *etc*. Par ailleurs, nous n'avons pas le détail, pour une année donnée, des biens somptuaires qui ont été transmis. Nous avons donc fait une prévision plutôt prudente.

Quels effets cela peut-il avoir sur les comportements ? J'espère qu'il y aura un effet de discipline : si le contribuable souhaite mettre ce bien somptuaire, le yacht, le chalet à Megève ou que sais-je, dans la transmission, il faudra qu'il nous démontre que ce bien est à usage professionnel, utilisé pour ses clients, *etc*. On peut anticiper qu'ils vont peu nous proposer de transmissions sous l'égide du pacte Dutreil comportant ce type de biens, qui risqueraient d'attirer l'œil. Vous avez eu des débats précis sur ce sujet dans l'hémicycle. Nous vérifierons ce qui nous sera déclaré.

Vous me demandez s'il ne faudrait pas regarder autre chose que les biens somptuaires. Je rappelle que le gouvernement avait fait en 2024 une consultation qui portait non seulement sur les biens somptuaires, mais aussi sur la trésorerie transmissible. 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.

Enfin, vous me demandez quel sera l'impact de la taxe holding. Nous allons l'observer au travers du rendement de la taxe holding ou de la correction de l'avantage Dutreil. Une minoration de l'avantage prévu peut inciter l'associé d'une holding à racheter le logement à sa holding, admettant ainsi qu'il n'est pas éligible à une transmission, ce qui implique de payer des droits de mutation. S'il décide de se verser des dividendes pour financer ce rachat, il doit payer un prélèvement forfaitaire. S'il décide de le faire par son patrimoine personnel, on peut imaginer qu'il voudra se verser plus de dividendes pour financer l'acquisition. Ce que j'essaye d'illustrer par ces exemples, c'est que cette taxe produira non seulement du rendement direct, mais aussi de l'indirect, par une forme de contrainte mise sur l'usager afin qu'il réalise ses plus-values, lesquelles, à cette occasion, seront taxées. Il y a plusieurs manières de le faire.

M. Charles de Courson, rapporteur. Huitième question : lors de leur audition, les auteurs de la note n° 92 de l'IPP ont suggéré d'appliquer une taxation des revenus non distribués des holdings à l'impôt personnel sur le revenu via une « transparence fiscale », imputant au foyer fiscal actionnaire les bénéfices non distribués des sociétés contrôlées. Que pensez-vous de cette proposition ? Quel est votre regard sur sa constitutionnalité et sa conventionnalité, notamment par rapport au droit de l'Union européenne ?

Mme Amélie Verdier. Le directeur de la législation fiscale sera beaucoup plus compétent que moi pour répondre à cette question. Il nous semble cependant que l'assimilation à du revenu de profits réalisés par des sociétés contrôlées a déjà fait l'objet d'un avis du Conseil constitutionnel en 2012, à l'occasion du plafonnement de l'ISF : le Conseil nous a invités à retenir une définition stricte, donc nous observons une certaine prudence sur la question.

M. Charles de Courson, rapporteur. Neuvième question : que pensez-vous de la proposition avancée par le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) dans son rapport de décembre 2025, « Corriger les principales distorsions de l'imposition du patrimoine », de procéder à une réforme d'ensemble de l'imposition des transmissions en prévoyant un élargissement de l'assiette parallèlement à une diminution des taux en ligne directe comme en ligne indirecte ?

Mme Amélie Verdier. Votre question touche à la politique fiscale globale. Une telle réforme me semble possible. Elle apporterait peut-être de la lisibilité à nos concitoyens en reposant sur un allégement des taux faciaux, financé par une assiette différente. Néanmoins, elle entraînerait sûrement des effets de bord ; il y aurait des gagnants et des perdants, donc il faut prendre en compte certaines considérations économiques et politiques, comme on le dit pudiquement. Le CPO a probablement pointé cet écueil. La DGFIP appliquera bien entendu ce qui sera décidé en la matière.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dernière question : *Le Canard enchaîné* avait publié une note de vos services, devenue célèbre, portant sur les cinquante plus grandes fortunes de France. La note montrait que dix d'entre elles ne payaient pas l'ISF et que les quarante autres acquittaient environ 10 % du barème. Pourriez-vous retrouver cette note ? Pourriez-vous nous transmettre le même tableau, mis à jour, des cinquante plus grandes fortunes de France ? Nous aimerions notamment savoir si elles paient l'IFI.

Mme Amélie Verdier. Par principe, nous essaierons, mais n'ayant pas la note en tête, il faut vérifier si nous disposons des informations pour le faire. La note portait-elle sur les plus grandes fortunes totales ou sur les plus grandes fortunes immobilières ?

M. Charles de Courson, rapporteur. Il s'agissait des plus grandes fortunes, dont *Le Canard enchaîné* avait biffé le nom, d'ailleurs assez mal, ce qui laissait apparaître certains patronymes connus.

Cette note avait fait jaser, même si son constat était la conséquence du système de plafonnement. Nous retrouvons cette optimisation fiscale dans les holdings : si aucune part du bénéfice placé dans une holding n'est distribuée, il n'y a pas d'IR à acquitter.

Mme Amélie Verdier. Je vois maintenant à quelle note vous faites allusion, mais elle a été rédigée sous un empire législatif différent, celui de l'ISF et du plafonnement de celui-ci. Il me semble difficile d'actualiser cette étude puisqu'il n'y a plus d'ISF.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous pouvez retrouver le nom des contribuables et étudier la situation de ceux qui sont toujours vivants, non plus par rapport à l'ISF mais par rapport à l'IFI.

Mme Amélie Verdier. Cette population est en effet vivante du point de vue statistique : des gens entrent dans cette catégorie et en sortent chaque année. Je me permettrai d'échanger avec votre équipe pour m'assurer d'avoir bien compris la demande.

M. le président Jean-Paul Mattei (Dem). Les éléments dont vous disposez proviennent de l'IFI, de déclarations de succession ou de transmission d'entreprise dans le cadre du pacte Dutreil. Dans la comptabilité des entreprises, il est obligatoire d'indiquer dans la liasse fiscale l'identité de tout actionnaire détenant plus de 10 % du capital. Figurent en outre des éléments relatifs à la valeur comptable de ces détentions. Comment se fait-il que nous ne parvenions pas à centraliser ces données alors que les informations sont inscrites année après année dans les liasses fiscales, désormais dématérialisées ?

Mme Amélie Verdier. Pardonnez le caractère un peu provocant de ma réponse : nous ne ferions rien de ces éléments, car ils ne renvoient pas à des revenus non taxés qui devraient l'être.

M. le président Jean-Paul Mattei (Dem). Cela n'empêche pas l'IPP d'utiliser les revenus et les bénéfices théoriques de personnes morales pour procéder à des extrapolations. Encore une fois, je parle de la valeur comptable de ces éléments.

Mme Amélie Verdier. Nous améliorons progressivement notre système d'information, mais il n'automatise pas beaucoup de données. Vos questionnements, ceux de la Cour des comptes et de l'IPP, entre autres, nous permettent de l'améliorer. Nous avons vu la méthode de calcul de l'IPP, qui a trait, en quelque sorte, au rendement économique du patrimoine, et nous avons lancé des travaux avec eux, comme je l'avais indiqué au président de la commission des finances. Mais, même si j'imagine combien cela peut être frustrant, je ne peux pas vous dire ce que nous allons trouver et quand : il s'agit de travaux de recherche de longue haleine, conduits par des services statistiques indépendants – ce qui ne signifie pas qu'ils font ce qu'ils veulent. Nous leur donnons un cadre, lequel est lié aux missions de la DGFIP, aspect que j'ai abordé dans mon propos liminaire.

Je comprends votre interrogation et je m'engage à étudier ce qui peut l'être, mais j'ose dire devant votre commission qu'une grande partie de mon travail consiste à arbitrer entre différentes évolutions de notre système d'information, car nous ne pouvons pas tout faire. Nous donnons la priorité aux aménagements ayant une utilité fiscale directe. Je ne dis pas que ce que vous proposez ne serait pas intéressant, simplement nous n'en tirerions pas d'éléments alimentant le contrôle ou redressant une assiette, puisqu'il n'y a pas d'imposition due à la détention de ces titres.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). On peut ne pas être d'accord sur l'intégration des biens professionnels dans la taxation des hauts patrimoines, mais l'IPP a montré, dans une étude portant sur 175 cas, que les ultrariches étaient sous-imposés par rapport à la moyenne des contribuables. D'après ce que vous nous dites, le problème ne se limite pas à 175 personnes mais en concerne probablement plusieurs milliers, voire dizaines de milliers. N'est-il donc pas urgent que la DGFIP travaille sur le sujet pour fournir des données au débat public ? Restera ensuite au législateur à décider d'agir ou non.

Mme Amélie Verdier. Voilà pourquoi je vous ai dit que vos demandes nourrissaient en général notre programme de travail. Nous essaierons de faire au mieux. Je comprends que cette réponse ne soit pas satisfaisante, mais nous adaptons d'abord notre système d'information pour déployer les mesures votées par le législateur. Cette tâche est déjà substantielle. Je répète néanmoins que nous avons lancé des travaux sur le sujet avant le début de cette commission d'enquête, car nous nous interrogeons nous aussi sur les contribuables dont le patrimoine est très élevé mais les revenus faibles. Certains cas sont très légitimes, d'autres suscitent des réflexions sur d'éventuels trous noirs fiscaux et ruptures du principe d'égalité devant l'impôt. Nous contribuerons, je l'espère, à améliorer la connaissance dans ce domaine, mais je ne peux pas vous donner de date d'achèvement de cette étude. Je peux en revanche vous certifier que nous y travaillons.

M. le président Jean-Paul Mattei (Dem). La contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises a rapporté plus que la CDHR, n'est-ce pas ?

Mme Amélie Verdier. Oui, son produit a été nettement supérieur.

M. le président Jean-Paul Mattei (Dem). Je vous remercie beaucoup, madame la directrice.

*

* *

8. Audition, ouverte à la presse, de M. Fabrice Lenglart, directeur général de l'Insee, et de M. Michel Duée, chef du département des ressources et des conditions de vie des ménages (7 avril 2026)

M. le président Jean-Paul Mattei. Monsieur Fabrice Lenglart, vous êtes ingénieur général de la statistique et avez exercé différentes fonctions qui vous ont amené à vous intéresser à des politiques publiques variées. Vous avez notamment dirigé, pendant cinq ans, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), dont nous avons auditionné les représentants la semaine dernière, et présidé le Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital. Depuis juin 2025, vous êtes directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

Vous êtes accompagné de M. Michel Duée, chef du département des ressources et des conditions de vie des ménages.

L'Insee produit chaque année de nombreuses études et analyses sur l'économie, les ménages, les administrations et les territoires. Tous les trois ans, vous conduisez, en partenariat avec la Banque de France, une enquête par sondage intitulée « Histoire de vie et Patrimoine », très instructive quant à l'évolution des biens immobiliers, financiers et professionnels des ménages. Dans le cadre de ces enquêtes, vous constatez néanmoins une sous-représentation des ménages les plus riches et, lorsqu'ils y répondent, une sous-déclaration des éléments de leur richesse. Il est donc difficile de connaître précisément la situation de ces contribuables, tant au regard des données fiscales dont nous disposons que des données statistiques que nous collectons.

Votre audition doit nous permettre d'apprécier les données disponibles pour mieux comprendre qui sont les ménages disposant des patrimoines et des revenus les plus élevés, quelle est la composition de leur richesse et comment ils sont imposés. Vos précédentes expériences professionnelles et votre connaissance approfondie de la fiscalité du capital seront utiles à nos échanges.

Compte tenu de la technicité de notre sujet d'enquête et du temps limité de cette audition, certaines questions nécessiteront sans doute des compléments écrits, que vous nous transmettrez ultérieurement.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(M. Fabrice Lenglart et M. Michel Duée prêtent successivement serment.)

M. Fabrice Lenglart, directeur général de l'Insee. L'Insee produit de nombreuses statistiques de référence en matière économique, sociale et sociétale.

S'agissant des revenus et des patrimoines, l'institut assure la publication de chiffres macroéconomiques dans le cadre de la comptabilité nationale. Il publie ainsi tous les trimestres un compte de revenu des ménages français et, en association avec la Banque de France, les comptes annuels dits de patrimoine de l'ensemble des agents économiques.

Outre ces données de cadrage macroéconomique, l'Insee assure la publication de nombreuses statistiques microéconomiques ayant trait à la diversité des revenus et des patrimoines. C'est en particulier la tâche du département des ressources et des conditions de vie des ménages.

S'agissant des statistiques de revenu et de niveau de vie, l'Insee publie des statistiques de référence en appariant des données d'enquêtes, je pense notamment à l'enquête sur l'emploi, le chômage et l'inactivité, dite enquête « Emploi », avec des données socio-fiscales provenant de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et des caisses de sécurité sociale. Cela nous permet de publier chaque année, aux alentours de juillet, une information sur la diversité des niveaux de vie des ménages, avec l'estimation des déciles de niveau de vie et du taux de pauvreté.

Pour ce qui est des hauts et très hauts revenus, l'Insee mobilise plutôt des sources administratives, telles que la déclaration sociale nominative (DSN). Cela lui permet notamment de publier des informations statistiques très détaillées concernant les revenus salariaux et non salariaux des ménages percevant de très hauts salaires. Nous sommes également capables d'aller relativement haut s'agissant des niveaux de vie, en appariant des données socio-fiscales avec celles du fichier démographique sur les logements et les individus (Fidéli).

S'agissant des patrimoines, l'Insee publie environ tous les trois ans l'enquête « Histoire de vie et Patrimoine », qui fête ses 40 ans cette année. Depuis le millésime 2017-2018, celle-ci est coproduite avec la Banque de France, même si elle est conduite par l'Insee. De fait, elle correspondait aux attentes du Système européen de banques centrales (SEBC) et de la Banque centrale européenne (BCE), qui souhaitaient mener une enquête sur les patrimoines à l'image de celle de la Réserve fédérale des États-Unis (Fed).

L'enquête « Histoire de vie et Patrimoine » est conduite auprès de 10 000 à 20 000 ménages. Dans le tirage de l'échantillon, nous essayons de surreprésenter les ménages susceptibles de détenir des patrimoines élevés, mais nous ne parvenons pas à capter les très hauts patrimoines, c'est-à-dire le 0,1 % des personnes fortunées. Cette situation est documentée de longue date : 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.

Par construction, cette enquête permet donc de documenter de façon solide l'hétérogénéité des patrimoines, même s'il reste des marges de progression, mais pas de capter le plus haut de la distribution des patrimoines. Pour informer de façon statistiquement sensée sur ce très haut niveau de patrimoine, nous avons besoin de données venant du service statistique ministériel (SSM) de la DGFIP liées au paiement de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), et précédemment de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). À cet égard, 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.

Pour certains biens de patrimoine financier ou immobilier, les masses qui ressortent de l'enquête « Histoire de vie et Patrimoine » apparaissent un peu sous-évaluées par rapport au compte de patrimoine macroéconomique produit par la comptabilité nationale. C'est en partie dû au fait que l'enquête ne capte pas le très haut de la distribution du patrimoine, mais cette sous-estimation s'explique principalement par un biais de non-réponse, plus fréquent parmi les personnes les plus fortunées.

Nous avons un programme de progression en la matière. Depuis quelques années, l'Insee s'est ainsi lancé dans la constitution de bases statistiques à l'aide de données administratives. D'une part, nous produisons une base de propriété foncière résultant de l'appariement avec des fichiers venant de la DGFIP, qui nous permet d'appréhender le patrimoine immobilier de façon beaucoup plus précise et cohérente avec les données de la comptabilité nationale. D'autre part, en association avec le SSM de la DGFIP et les chercheurs de l'Institut des politiques publiques (IPP), nous menons un exercice de même nature pour créer une base statistique concernant le patrimoine professionnel.

Ces travaux en cours nous ont déjà permis de publier plusieurs études sur le patrimoine immobilier, en particulier sur la multipropriété immobilière. Ils 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. Dans la mesure où ces travaux prennent du temps, la prochaine enquête est prévue pour 2028-2029.

M. Charles de Courson, rapporteur. Concernant la définition des revenus des ménages les plus aisés, les auteurs de la note de l'IPP n° 92 de juin 2023, « Quels impôts les milliardaires paient-ils ? », préfèrent à la notion de revenu fiscal de référence (RFR) celle de revenu économique, en ajoutant au RFR les cotisations non contributives ainsi que les pertes et profits non distribués des sociétés contrôlées à au moins 10 % par des foyers fiscaux, au prorata de leurs détentions effectives. Que pensez-vous de cette notion ? Faut-il y ajouter celle de loyer fictif, concept que vous avez développé en comptabilité nationale ?

Les données fiscales permettent-elles de prendre en compte l'ensemble des revenus économiques, notamment ceux provenant de la détention de sociétés, comme les bénéfices non distribués ?

Le revenu économique calculé par les auteurs de la note de l'IPP étant établi pour l'année 2016, disposez-vous de données permettant de reconstituer les années suivantes ou des années plus proches de 2026 ?

M. Fabrice Lenglart. Au sens de la DGFIP, le revenu de référence est effectivement le RFR. Mais, du point de vue de la comptabilité nationale, il diffère du revenu disponible des ménages pour deux raisons.

La première différence vient du fait que le RFR a vocation à être imposé, tandis que le revenu disponible des ménages comprend les revenus imposables, dont on retranche les prélèvements obligatoires directs (cotisations sociales, impôt sur le revenu, IFI), ainsi que la perception de prestations monétaires, essentiellement les prestations familiales et de solidarité, comme les minima sociaux ou la prime d'activité.

La deuxième différence concerne le traitement du niveau de vie pour les propriétaires occupants de leur logement. En effet, la comptabilité nationale inclut dans leur revenu disponible des loyers imputés, et non des loyers fictifs. Dès lors qu'un ménage propriétaire et occupant de son logement produit un service de logement qu'il autoconsomme, la comptabilité nationale considère qu'il a *de facto* un niveau de vie plus élevé qu'un ménage ayant par hypothèse la même configuration familiale et les mêmes revenus monétaires, mais qui est locataire de son logement.

S'agissant des statistiques microéconomiques publiées par l'Insee, le niveau de vie ne tient pas compte des loyers imputés, pour des raisons d'harmonisation européenne et pour permettre les comparaisons avec nos voisins. Cela étant, les économistes considèrent qu'il conviendrait d'appliquer un loyer imputé aux propriétaires occupants, y compris d'un point de vue microéconomique. L'Insee l'a d'ailleurs fait pour certaines variantes.

En somme, le RFR est une source utile, puisque c'est celle dont on dispose nativement au travers des données fiscales, mais le revenu disponible des ménages répond à une définition plus globale. Néanmoins, d'aucuns estiment que ce dernier n'est pas suffisamment large. Plusieurs travaux, menés par des économistes et repris par l'Insee, consistent à élargir encore ce concept en considérant que 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, mais que d'autres revenus demeurent dans le compte des entreprises. C'est ce que l'on appelle les profits non distribués. Ainsi, dans une publication de décembre 2024, l'Insee s'est essayé à une conception élargie du revenu, en rattachant des profits non distribués des entreprises aux ménages qui les possèdent, donc aux ménages actionnaires.

Se pose aussi la question du 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. C'est aussi ce que propose la publication expérimentale de décembre 2024. Ce faisant, on aboutit à une notion de revenu très élargie. L'Insee entend contribuer à ce débat en fournissant, autant que faire se peut, l'ensemble des statistiques utiles.

M. Charles de Courson, rapporteur. Que représentent les loyers imputés et les bénéfices non distribués des entreprises en masse ? Connaissez-vous leur distribution en fonction du niveau de revenu ?

M. Fabrice Lenglart. Je ne peux donner que des ordres de grandeur, que je préciserai par écrit. De mémoire, les loyers imputés représentent près de 10 % du PIB. C'est considérable.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ils représentent donc 300 milliards d'euros ?

M. Fabrice Lenglart. Je vérifierai s'il s'agit de 10 % du PIB ou de 10 % du revenu. En tout état de cause, les loyers imputés comptent pour beaucoup. C'est assez naturel, puisque plus de la moitié des ménages sont propriétaires occupants de leur logement.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Le loyer représente généralement beaucoup plus de 10 % du revenu d'un ménage !

M. Fabrice Lenglart. Certes, mais les loyers imputés ne concernent pas les ménages locataires. En proportion des ménages propriétaires, cette part compte beaucoup plus.

M. Charles de Courson, rapporteur. Qu'en est-il des bénéfices non distribués ?

M. Fabrice Lenglart. Je ne saurai pas vous répondre de tête. En tout cas, d'un point de vue macroéconomique, ils comptent.

M. Charles de Courson, rapporteur. Seriez-vous capable de les répartir en fonction du niveau de revenu ?

M. Fabrice Lenglart. C'est précisément l'exercice expérimental auquel s'est livré l'Insee en décembre 2024, qui a consisté à considérer que les revenus non distribués devaient être distribués dans la population des ménages classés selon un niveau de vie usuel, à l'instar des revenus financiers, que l'on réattribue à due proportion des ménages actionnaires.

M. Charles de Courson, rapporteur. Quel est votre degré de finesse d'analyse ? Le décile ? Le centile ?

M. Fabrice Lenglart. Nous n'allons pas jusqu'au centile. De mémoire, la publication de l'Insee procédait par dixième, avec des tableaux complémentaires par vingtième. J'insiste sur le caractère expérimental de ces statistiques.

L'Insee publiera une actualisation de cet exercice la semaine prochaine. Je ne peux pas vous donner ces chiffres, car ils sont sous embargo.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous pourrez nous en donner la primeur !

M. Fabrice Lenglart. Ils seront disponibles la semaine prochaine, sur le site internet de l'Insee.

M. Charles de Courson, rapporteur. Quelle méthodologie employez-vous pour obtenir les données issues des enquêtes « Histoire de vie et Patrimoine » ? Vous avez déjà partiellement répondu à cette question, mais quel degré de connaissance ces données permettent-elles d'avoir quant au niveau du patrimoine des ménages les plus aisés ?

Dans la note méthodologique explicative des comptes distributionnels de patrimoine des ménages, vous indiquez qu'en raison d'un taux de réponse plus faible des ménages les plus riches, « des ménages sont ajoutés aux ménages les plus riches issus des enquêtes ». Comment expliquez-vous cette sous-déclaration ? Quelle incidence votre ajout méthodologique a-t-il sur la fiabilité des données, en particulier de celles de vos enquêtes « Histoire de vie et Patrimoine » ?

Enfin, le passage de l'ISF à l'IFI a conduit à une perte de données quant au patrimoine mobilier des ménages. Peut-on imaginer une façon de reconstituer le patrimoine total des ménages les plus aisés après 2016 ?

M. Fabrice Lenglart. S'agissant de l'enquête « Histoire de vie et Patrimoine », comme je l'ai expliqué, le tirage de l'échantillon de ménages n'est pas équiprobable, et nous cherchons donc à surreprésenter la population de ménages fortunés. Lorsqu'il existait un ISF, nous utilisions le fichier des foyers redevables transmis par la DGFIP. Après sa suppression et le passage à l'IFI, 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 assujetti à l'ISF si cet impôt existait 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. De toute façon, cette enquête ne capte pas les quelques ménages les plus fortunés. C'était déjà le cas du temps de l'ISF. Et quand bien même nous capterions l'un de ces ménages, nous aurions le plus grand mal à utiliser ses données au-delà de sa propre représentation. Nous ne pourrions pas le surpondérer, comme je vous l'ai expliqué tout à l'heure.

Par ailleurs, en menant avec nous l'enquête « Histoire de vie et Patrimoine », la Banque de France répond à la demande du SEBC et de la BCE,

mais elle cherche aussi à se livrer à un exercice de décontraction du compte de patrimoine. Aussi a-t-elle pris l'initiative de compléter l'enquête de façon statistique en ajoutant un certain nombre de ménages très fortunés, à l'aide d'une méthode *ad hoc*. Ce travail n'est pas effectué par l'Insee, et je n'en connais pas le détail.

Pour sa part, compte tenu de la nature de son enquête, l'Insee s'interdit de publier autre chose que le montant de patrimoine au-delà duquel se situent 1 % des ménages.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous avez présidé le Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital. Dans une note de juillet 2025 intitulée « Fiscalité du capital : quels sont les effets de l'exil fiscal sur l'économie ? », le Conseil d'analyse économique (CAE) a montré que les réformes de la fiscalité du capital intervenues en 2017 et 2018, en particulier la transformation de l'ISF en IFI et l'instauration du prélèvement forfaitaire unique (PFU), n'avaient eu qu'un effet limité sur l'activité économique. Partagez-vous ces conclusions ?

M. Fabrice Lenglart. Pour être exact, j'ai présidé le Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital pour ses trois premiers rapports, parus en 2019, 2020 et 2021. J'ai ensuite été appelé à d'autres fonctions, et je n'étais plus président pour le quatrième rapport, paru en octobre 2023.

Je résumerai les conclusions du Comité d'évaluation de la façon suivante, étant entendu que ces rapports sont en ligne.

Tout d'abord, 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.

Ensuite, à la date du quatrième rapport, la transformation de l'ISF en IFI représente un coût pour les finances publiques estimé à 4,5 milliards d'euros par an. Elle a profité au 1 % des foyers les plus aisés.

Par ailleurs, les plus aisés ou les plus fortunés ont bien davantage profité de l'instauration du PFU que de la transformation de l'ISF en IFI. En effet, les plus fortunés payaient très peu d'ISF à cause du mécanisme de plafonnement, qui limitait la somme payée en ISF, impôt sur le revenu (IR), contribution sociale généralisée (CSG) et contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) à 75 % du revenu imposable. 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.

L'instauration du PFU a probablement été autofinancée, car elle 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. Selon le quatrième rapport, les dividendes reçus par les ménages ont encore crû fortement en 2021 et 2022. Toutefois, le Comité d'évaluation a estimé que cette nouvelle augmentation n'était probablement pas due à l'instauration du PFU, mais à d'autres phénomènes.

Une autre conclusion est que la réforme de la fiscalité du capital a induit une augmentation du nombre d'impatriés et une diminution du nombre d'expatriés pour des raisons fiscales. Mais ces flux concernent quelques centaines de personnes. L'incidence est donc faible d'un point de vue macroéconomique.

Enfin, aucun effet positif de la réforme de la fiscalité du capital n'a été détecté sur l'investissement des entreprises déjà créées. En revanche, un travail supplémentaire mené en 2023 a conduit le Comité d'évaluation à estimer que la réforme a permis d'encourager la création d'entreprises. En effet, on observe un mouvement de créations d'entreprises plus vif dans les secteurs d'activité dont les actionnaires ont *a priori* le plus profité de la réforme.

Autrement dit, la réforme de la fiscalité du capital a peut-être permis de conforter l'investissement et l'appareil productif s'agissant de la marge extensive, c'est-à-dire de la création d'entreprises dans certains secteurs. En revanche, le Comité d'évaluation n'a pas été capable de mettre en évidence d'effet bénéfique sur l'investissement des entreprises déjà créées. Cela ne signifie pas que cet effet n'existe pas, mais les travaux menés par plusieurs équipes de recherche n'ont pas permis de le mettre en évidence. C'est ce qu'indique la note du CAE que vous avez citée, monsieur le rapporteur.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). De quel type sont les entreprises nouvellement créées que vous venez d'évoquer ?

M. Fabrice Lenglart. Ce dernier point est documenté dans le quatrième rapport, dont je n'ai pas eu à m'occuper en direct. Je comprends que l'étude a consisté à essayer d'identifier, par secteur, les entreprises plus ou moins concernées par la réforme de la fiscalité du capital au travers de leurs actionnaires. J'ai tendance à penser que les créations d'entreprises dont il est question sont intervenues dans les secteurs financier et numérique, mais il faudrait le vérifier auprès des équipes de recherche.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). En mai 2025, le Trésor a conclu que les réformes fiscales menées entre 2017 et 2023 avaient entraîné une hausse de 1,9 point de la valeur ajoutée allouée au capital, contre une baisse de 0,8 point de la part allouée au travail, notamment aux salaires. Vos travaux montrent-ils que cette tendance se poursuit, voire s'accentue, entre 2023 et 2027 ? Qu'avez-vous à nous dire à ce sujet ?

M. Fabrice Lenglart. Peu de choses, monsieur le député, si ce n'est que l'Insee publie des chiffres trimestriels qui permettent de suivre le partage de la

valeur ajoutée. Cela étant, ce partage gagne à être analysé sur très longue période. De ce point de vue, je n'ai pas en tête qu'il ait été beaucoup déformé ces dernières années. Il faudrait sans doute mener une étude plus fine.

On peut appréhender le partage de la valeur ajoutée à partir des comptes nationaux de différentes façons, notamment au sein des sociétés non financières, avec, toutefois, une déformation sur très longue période, puisque, par le passé, une plus grande partie de l'appareil productif était le fait d'entrepreneurs individuels. Il faut donc corriger ce phénomène. À ma connaissance, le dernier travail fouillé en la matière remonte à une quinzaine, voire une vingtaine d'années : il s'agit du rapport Cotis publié à la fin des années 2000. Quoi qu'il en soit, les chiffres macroéconomiques sont disponibles.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). La note du Trésor montre une hausse de 2 points entre 2017 et 2023. Ce n'est pas négligeable.

M. Fabrice Lenglart. Mon conseil, pour obtenir un diagnostic plus robuste, n'est pas de prendre deux années mais d'analyser les courbes sur longue période.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Vous avez pourtant évoqué les effets de la réforme de la fiscalité du capital. On peut penser qu'il y a un rapport avec ce que dit le Trésor…

En 2023, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) notait que la TVA représentait 12 % du budget d'un ménage des classes populaires, mais seulement 4 % du budget d'un ménage très aisé du dernier décile. Or cette analyse se fondait sur des données de 2015. Cet écart s'est-il creusé depuis avec l'aggravation des inégalités et de la pauvreté ?

M. Fabrice Lenglart. Je vous invite à vous reporter à la publication de l'Insee sur les comptes élargis des ménages de décembre 2024 et à l'actualisation que nous publierons la semaine prochaine. Les ordres de grandeur sont assez stables dans le temps.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). On évoque souvent la régressivité de l'impôt pour les ultrariches et vous avez vous-même exposé les effets de la mise en place du PFU et de la suppression de l'ISF. J'ai ainsi le sentiment que l'on assiste, depuis 2017, à un surenrichissement d'une part assez infime des ultrariches. Les seules études qui existent comparent les effets de la redistribution entre les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres. Auriez-vous les moyens d'effectuer une comparaison entre le 1 % des plus riches et le 1 % des plus pauvres ? Intuitivement, je dirais que la redistribution qui s'opère entre les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres serait moins importante à ces bornes.

M. Fabrice Lenglart. Comme je vous l'ai expliqué, l'Insee n'est pas à même de publier une information robuste relative au patrimoine des 1 % les plus aisés, si ce n'est d'indiquer au-delà de quel niveau de patrimoine il faut se situer

pour faire partie de cette population. Mais les travaux engagés depuis quelques années, d'une part sur la base des propriétés foncières, d'autre part pour la constitution d'une base équivalente s'agissant du patrimoine professionnel, me font penser que nous arriverons à progresser. Il nous faudra encore quelques années de travail pour parvenir à quelque chose de complètement établi. Les moyens sont engagés, mais l'Insee a beaucoup à faire, sans compter qu'il s'agit d'une question complexe du point de vue technique.

M. Christophe Mongardien (EPR). Les loyers imputés concernent-ils à la fois les résidences principales et les résidences secondaires ?

M. Fabrice Lenglart. Oui.

M. Christophe Mongardien (EPR). Je suis surpris d'apprendre que l'Insee est incapable de connaître les hauts patrimoines. Pourtant, dans la presse spécialisée, on trouve facilement des classements, avec des estimations de fortune. Ils ne viennent donc pas de vous ? Quelle est la véracité de ces informations ?

M. Fabrice Lenglart. Ces classements sont très visibles dans le débat public. Il faudrait interroger les journalistes qui les élaborent. Mais si l'on veut mesurer de façon homogène le patrimoine de l'ensemble des ménages, il faut s'entendre sur la définition d'un ménage. Bien souvent, ces classements parlent des premières fortunes de France au sens de « familles », lesquelles peuvent correspondre à plusieurs foyers fiscaux et plusieurs ménages.

Pour progresser, je ne vois guère que la façon dont nous nous emparons du sujet, laquelle prend du temps et consiste à agréger et à apparier des bases statistiques pour approcher le très haut de la distribution des patrimoines.

M. Christophe Mongardien (EPR). Vous avez indiqué que le passage à l'imposition progressive des dividendes avait entraîné une baisse de ces derniers, qui ont ensuite augmenté avec l'instauration du PFU. La hausse des revenus liés aux dividendes était-elle liée à une baisse d'autres types de revenus ?

M. Fabrice Lenglart. Ce phénomène de yoyo des dividendes imposables, à la baisse en 2013 puis à la hausse en 2018, a essentiellement concerné des dividendes de sociétés non cotées, donc des personnes fortunées qui détenaient des intérêts dans de telles entreprises et qui ont probablement opéré des choix sans rapport avec les règles fiscales.

On observe un autre phénomène, récent, au sujet duquel je n'ai pas de preuve de causalité. Comme vous le savez, les ménages très fortunés ont moins de revenus salariés et plus de revenus d'entreprise individuelle et de revenus financiers tels que les dividendes. Or on observe, depuis une dizaine d'années, un déport de la part des revenus d'entreprise individuelle vers celle des dividendes. 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. Mais j'emploie le conditionnel, car il faudrait pouvoir étayer cette hypothèse.

M. Charles de Courson, rapporteur. Il y a peut-être une optimisation fiscale et une optimisation sociale, lesquelles vont parfois dans le même sens. On observe cette évolution, par exemple, dans le secteur agricole. De façon générale, on compte de moins en moins d'entreprises individuelles et de plus en plus de sociétés.

M. Fabrice Lenglart. Lorsque j'étais directeur de la Drees, nous avons documenté le fait que les médecins libéraux s'installent désormais plus souvent en société qu'en individuel.

M. le président Jean-Paul Mattei. Le dispositif n'est pas le même pour les sociétés d'exercice libéral à responsabilité limitée (Selarl) que pour les sociétés de capitaux, où la distribution au-delà de 10 % du montant des capitaux propres est soumise à cotisations. Je ne sais pas si vous l'avez constaté, mais une telle règle permet d'éviter des dérives.

M. Fabrice Lenglart. En tout cas, une publication de la Drees documente ce changement observé depuis quelques années.

M. Charles de Courson, rapporteur. Disposez-vous des données relatives à la contribution des hauts patrimoines et des hauts revenus au financement des services publics et aux bénéfices qu'ils en tirent ? Le cas échéant, pourriez-vous les préciser par politique publique – je pense notamment aux services publics de l'éducation, des transports, de la santé et au système de retraite – et nous donner les masses agrégées ? Jusqu'à quel niveau de finesse analysez-vous ces contreparties ?

M. Fabrice Lenglart. Votre question renvoie à ce que j'ai qualifié d'exercice statistique expérimental. J'insiste là-dessus, car c'est assez innovant. La publication de décembre 2024 et celle qui paraîtra la semaine prochaine cherchent à ventiler par catégories de ménages non seulement les prestations en espèces, mais aussi les prestations en nature, y compris les services collectifs.

Il existe plusieurs façons de catégoriser les ménages, mais nous n'avons pas de catégorie « ménages fortunés », parce que les données microéconomiques que nous mobilisons ne permettent pas de classer avec suffisamment de finesse ce qui se passe dans le haut de l'échelle des patrimoines, laquelle est beaucoup plus concentrée que celle des revenus.

Ainsi, vous trouverez dans ces publications des informations sur la part de services en nature, individualisables ou collectifs, pouvant être réattribuée à des ménages fortunés au sens du niveau de vie, et non du patrimoine. Nous effectuons la même ventilation par type de famille, par catégorie socioprofessionnelle…

M. Charles de Courson, rapporteur. Par revenu fiscal ?

M. Fabrice Lenglart. Non, par niveau de vie. Les données que nous mobilisons ne nous permettent pas de classer les ménages par niveau de patrimoine.

M. Charles de Courson, rapporteur. Votre niveau de finesse va-t-il jusqu'à 5 % ?

M. Fabrice Lenglart. Nous communiquerons plutôt par dixième, donc par tranche de 10 %, mais nous mettrons en ligne une présentation par 5 %, comme nous l'avions fait en décembre 2024. De fait, l'exercice est très utile, mais il demeure expérimental, et la précision attachée à ces vingtiles est fragile.

M. Charles de Courson, rapporteur. J'ai lu de très intéressantes études de l'Insee visant à calculer le patrimoine constitué de droits à retraite. Elles montraient que ces derniers représentaient l'essentiel du patrimoine des citoyens les plus modestes, tandis que plus les revenus augmentaient, plus cette proportion baissait. Avez-vous mené récemment des travaux sur cette question ?

M. Fabrice Lenglart. L'Insee publie régulièrement les engagements implicites des régimes de retraite par répartition, sous forme de chiffres macroéconomiques. Un récent article de blog, signé par Didier Blanchet, explique à quoi correspondent ces chiffres et comment les utiliser. De mémoire, la somme de ces engagements implicites est estimée à plus de 400 % du PIB.

M. Charles de Courson, rapporteur. C'est donc autant que le patrimoine au sens traditionnel.

M. Fabrice Lenglart. Absolument, avec toutefois certaines différences. En effet, le patrimoine des engagements implicites s'entend à législation donnée et varie à chaque réforme des retraites. Je précise que la communication de ces chiffres est exigée par Eurostat, pour mieux comparer les régimes de retraite des pays européens.

À ma connaissance, l'Insee n'a jamais procédé à l'exercice de répartition de ces engagements par type de ménage. En revanche, je crois me souvenir que France Stratégie, devenu le haut-commissariat à la stratégie et au plan (HCSP), avait publié une étude de ce type, dont il ressortait effectivement que les droits à retraite constituent le patrimoine des personnes modestes qui ont travaillé toute leur vie.

M. Charles de Courson, rapporteur. Pourriez-vous retrouver cette étude ?

M. Fabrice Lenglart. C'est, de mémoire, une étude de France Stratégie, devenu le HCSP, qui date d'il y a quelques années. On doit pouvoir la retrouver sur internet.

M. Charles de Courson, rapporteur. L'une de vos analyses, publiée en 2023, s'intitule « La redistribution élargie, incluant l'ensemble des transferts monétaires et les services publics, améliore le niveau de vie de 57 % des

personnes ». Ainsi, en 2019, 57 % des personnes recevaient plus qu'elles ne versaient en matière de transferts publics. Quel est le solde net de ces transferts par décile de revenu, voire par décile de patrimoine, y compris pour les hauts revenus et les hauts patrimoines ?

M. Fabrice Lenglart. Il s'agit toujours de la même étude expérimentale, dont les résultats actualisés seront publiés la semaine prochaine. Les ordres de grandeur de l'enquête publiée en décembre 2024 restent les mêmes, à peu de chose près. Quand on prend en compte le revenu des ménages au sens le plus élargi possible et qu'on analyse la redistribution nationale publique dans son ensemble, laquelle passe à la fois par les prélèvements et par le versement de prestations monétaires et en nature, l'ordre de grandeur est à peu près celui que vous avez mentionné.

Je précise toutefois que cette étude n'indique pas que les 57 % des ménages les plus modestes sont tous bénéficiaires, ni que les 43 % les plus aisés sont ceux qui donnent le plus. C'est plus compliqué que cela. Au sein de chaque dixième, une part de ménages a versé plus qu'elle n'a reçu, et réciproquement. Certes, la part des ménages qui verse plus qu'elle ne reçoit va décroissant avec le niveau de vie, mais elle ne passe pas de 100 % à 0 %, ne serait-ce que parce que la redistribution comprend aussi les dépenses de santé. Ainsi, des personnes aisées en mauvaise santé bénéficient du système redistributif à ce titre.

Les chiffres actualisés que nous publierons la semaine prochaine continueront de l'être par catégorie de ménages et en fonction d'une variable de niveau de vie, donc implicitement de revenu, et non d'une variable de patrimoine, car l'exercice ne le permet pas pour l'instant.

M. Charles de Courson, rapporteur. Avez-vous examiné l'incidence du vieillissement de la population sur la répartition du patrimoine ?

M. Fabrice Lenglart. Les enquêtes « Histoire de vie et Patrimoine » fournissent quelques éléments de réponse à cette question. En l'occurrence, 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.

Un autre point, peu documenté par la statistique publique mais analysé par des économistes appliqués, a trait aux transmissions des patrimoines. De fait, 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.

M. Charles de Courson, rapporteur. La baisse de la courbe à partir d'un certain âge n'est-elle pas liée à des donations de plus en plus précoces, également ?

M. Fabrice Lenglart. Je ne crois pas que nous ayons conduit d'étude spécifique sur ce point. Cela étant, nos enquêtes montrent que le niveau de patrimoine des ménages est influencé par le fait d'avoir hérité ou d'avoir reçu une donation. Cela n'a rien de surprenant, mais est conforté par nos travaux statistiques.

M. Charles de Courson, rapporteur. On dit que le patrimoine détenu est de plus en plus hérité, et de moins en moins le fruit du travail et de l'épargne. Avez-vous conduit des travaux en la matière ?

M. Fabrice Lenglart. Nous en avons peu conduit pour l'instant, à ma connaissance. Pour autant, c'est une question importante, à laquelle l'Insee et la statistique publique doivent allouer des moyens. Mais pour se livrer à ce type d'exercice, l'Insee a absolument besoin que la DGFIP progresse dans la constitution d'une base de données des transmissions de patrimoine, ce que je n'ai pas manqué de faire savoir à Sophie Maillard et Amélie Verdier.

M. le président Jean-Paul Mattei. Depuis le passage de l'ISF à l'IFI et l'instauration du PFU, les pratiques d'épargne ont-elles évolué ? Avez-vous constaté une hausse des investissements dans l'entreprise, conformément à l'esprit de la réforme ? Au demeurant, certaines études ont montré que les retraités épargnaient plus que les classes moyennes notamment.

S'agissant de l'accès aux données, l'une des difficultés vient du régime déclaratif. Vous avez vous-même relevé que la suppression de l'ISF vous privait d'éléments statistiques. Pouvez-vous utiliser les liasses fiscales des entreprises, riches en informations ? Que faudrait-il faire pour lever les réticences des ménages à très haut patrimoine à répondre aux enquêtes ? Quels outils seraient utiles pour éclairer vos travaux ? Ne pensez-vous pas qu'un peu de dématérialisation et de regroupement de données, dans le respect de la vie privée, permettraient d'améliorer la finesse de vos analyses ?

M. Fabrice Lenglart. Les travaux menés par des universitaires, dans le cadre du Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, ne parviennent pas à montrer que les réformes de la fiscalité du capital depuis 2018 (instauration du PFU, passage de l'ISF à l'IFI, baisse de l'impôt des sociétés) ont permis d'augmenter les investissements dans les entreprises préexistantes. Le seul effet visible est la création d'entreprises dans des secteurs qui étaient plus exposés à l'ISF.

Par ailleurs, je ne prétends pas que le lien de causalité est établi, mais nous observons une tendance, chez les entrepreneurs, à créer des sociétés plutôt que des entreprises individuelles.

Enfin, le Comité d'évaluation a cherché à savoir si la transformation de l'ISF en IFI avait contribué à modifier les comportements en matière de détention

de patrimoine immobilier. En l'occurrence, les quelques éléments que nous avons analysés ne le montrent pas. Nous n'avons pas vu de changement marqué dans la composition du patrimoine détenu, ni observé que des ménages se délesteraient de leur patrimoine immobilier au motif que ce dernier est désormais plus taxé que les actifs financiers.

Par ailleurs, vous me demandez comment la statistique publique peut progresser dans la mise à disposition d'une information la plus fiable possible concernant la distribution des patrimoines en France, y compris pour les plus fortunés. D'une part, les travaux engagés par l'Insee et le SSM de la DGFIP ont permis de progresser s'agissant du patrimoine immobilier et permettront de le faire pour le patrimoine professionnel. D'autre part, Sophie Maillard a évoqué devant vous certaines pistes. La statistique publique pourrait notamment accéder à d'autres types de fichiers détenus par les administrations : le fichier des contrats de capitalisation et d'assurance vie (Ficovie) nous permettrait de connaître beaucoup plus finement la distribution de la détention d'assurances vie, y compris s'agissant des montants, tandis que le fichier national des comptes bancaires et assimilés (Ficoba) nous apporterait quelques éléments concernant la détention de comptes bancaires par nos concitoyens. En tout état de cause, la voie la plus prometteuse est celle qui consiste à permettre à la statistique publique de s'emparer d'un maximum d'informations recueillies par les administrations pour des motifs autres que statistiques.

Il y a quelques semaines, le Sénat m'a demandé s'il serait utile que le législateur impose aux ménages fortunés de notifier leur patrimoine à l'Insee. J'ai répondu qu'à mon sens, ce ne serait pas une bonne façon de s'y prendre afin de mieux nous éclairer sur la distribution des patrimoines en France. D'une part, si l'Insee devait collecter cette information, cela pourrait nuire à ses missions et à son image, et conduire à dégrader la qualité des informations recueillies par ailleurs dans le cadre des nombreuses enquêtes menées auprès des entreprises et auprès des ménages. D'autre part, il va de soi que le législateur est fondé à attendre une statistique de meilleure qualité sur la distribution des patrimoines, en particulier élevés. S'il l'affirmait dans la loi, cela fournirait au système de statistique publique des leviers supplémentaires pour accéder à des bases de données existantes. En revanche, la statistique publique étant indépendante professionnellement, le législateur ne saurait lui expliquer la meilleure façon de procéder pour établir des données de qualité. Nous sommes donc sur une ligne de crête. En somme, le Parlement peut assurément aider la statistique publique à progresser en exigeant des résultats. Au début des années 2000, par exemple, il avait décidé que cette dernière devait être capable de publier des statistiques de victimation. Grâce à cela, des enquêtes de victimation sont désormais menées tous les ans : elles l'ont été d'abord par l'Insee, puis par le SSM du ministère de l'intérieur. Mais il faut laisser au système de statistique publique sa libre appréciation quant aux moyens à employer pour parvenir aux fins visées.

M. Charles de Courson, rapporteur. Nous avons posé la même question à Mme la directrice générale de la DGFIP, qui a répondu que, par tradition, sa

direction ne demandait pas d'informations qui n'ont pas pour but de taxer, ce qui n'est d'ailleurs pas tout à fait exact. Si le Parlement décidait d'obliger les contribuables à annexer leur patrimoine à leur déclaration de revenus, je ne vois pas quels arguments s'y opposeraient.

M. le président Jean-Paul Mattei. Souvent, les banques le demandent à qui veut obtenir un financement !

M. Fabrice Lenglart. Si vous demandiez à l'administration de collationner une information plus détaillée sur les patrimoines, pour des raisons autres que statistiques, il va de soi que la statistique publique s'en emparerait pour progresser et publier des statistiques de meilleure qualité, y compris sur le haut de la distribution des patrimoines.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je vous remercie. Les sujets que nous avons abordés sont passionnants !

*

* *

9. Audition, ouverte à la presse, de M. Laurent Martel, directeur de la direction de la législation fiscale, Mme Élise Valetoux, sous-directrice de la fiscalité des personnes, et M. Sébastien Catz, chef du bureau des chiffrages et études statistiques (8 avril 2026)

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

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

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

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

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

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

M. Laurent Martel, directeur de la direction de la législation fiscale. Je voudrais, pour commencer mon propos, rappeler un élément qui, sans être au cœur de vos travaux, en brosse néanmoins le contexte. Les inégalités de revenus, telles qu'elles résultent de la distribution primaire de ces derniers dans l'économie avant intervention des pouvoirs publics, correspondent à un rapport de 1 à 13 entre les 10 % les plus pauvres et les 10 % les plus riches. Elles sont ramenées à un rapport de 1 à 7 après prise en compte des impôts et des prestations sociales et à un rapport

de 1 à 3 après prise en compte des prestations en nature associées aux services publics.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les 13 000 redevables évoqués ont un revenu fiscal de 40 000 ou 45 000 euros en moyenne. Il y a sans doute, dans un grand nombre de cas, une situation d'authentique faiblesse du revenu. Citons, à titre d'exemple, le travailleur indépendant retraité qui a accumulé un patrimoine élevé pendant sa vie active, mais qui ne vit plus que d'une retraite modeste ou de la plus-value de cession qu'il a réalisée. Il en va de même d'une personne aux revenus modestes ayant reçu un patrimoine en héritage, d'une personne dont la valeur du patrimoine immobilier

s'est considérablement appréciée ou de l'entrepreneur individuel réalisant une mauvaise année.

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

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

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

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

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

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

Comme je le suggérais dans mon propos introductif, il serait de bon ton de distinguer davantage les situations. Intuitivement, l'ajout, dans les différentes

définitions, d'autres types de prélèvements ou de revenus, même si cela aurait le mérite de rendre les analyses plus complètes, n'est pas de nature à changer la forme des courbes présentes dans l'étude. En effet, les cotisations contributives sont globalement régressives du fait de leur plafonnement, quand les loyers implicites sont plutôt concentrés dans le haut de la distribution.

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

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

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

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

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

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

M. Laurent Martel. Rien n'impose à un ménage d'épargner les revenus économiques issus des dividendes des entreprises qu'il contrôle, au lieu de se les

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

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

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

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

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

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

À chaque fois que l'on tente de définir le partage entre les actifs professionnels et personnels, la question des encaisses oisives ou des liquidités non

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

À une époque, les profits distribués étaient surtaxés, au motif que la vertu consistait à ne pas les distribuer. Il ne faudrait pas qu'un dispositif trop général tel que celui proposé par Gabriel Zucman aboutisse à une incitation à la distribution généralisée des profits, y compris dans les sociétés opérationnelles.

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

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

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

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

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

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

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

M. Charles de Courson, rapporteur. Cette deuxième solution ne se heurte-t-elle pas à l'un des écueils que vous avez évoqués en introduction, à savoir

que le rendement économique du patrimoine n'est pas une constante ? Comment contourner ce problème et éviter la mise en œuvre d'un impôt confiscatoire ?

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

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

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

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

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

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

M. Charles de Courson, rapporteur. Pour aller encore plus loin, l'idée pourrait être d'identifier les sociétés, holdings ou non, au sein desquelles l'actionnaire est en situation de contrôle majoritaire et peut décider du taux de distribution. Les revenus non distribués pourraient-ils être assimilables à un revenu fiscal ? Cette piste pourrait-elle prospérer ?

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

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

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

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

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

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

Lorsque vos services avaient proposé cette taxe, avaient-ils alerté les ministres concernés sur les risques d'évitement de l'impôt ? D'autres alternatives avaient-elles été proposées par vos services, afin de faire participer les plus riches au redressement des finances publiques ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le gouvernement avait alors fait le choix de différer l'entrée en vigueur du durcissement ciblant les locations meublées pour deux raisons. Premièrement, l'amendement, tel qu'il avait été adopté, ne prévoyait rien quant à son entrée en vigueur. En parallèle, notre compréhension, en échangeant avec beaucoup de

parlementaires, était que ladite mesure n'avait pas vocation à s'appliquer rétroactivement. Or en l'absence de précision, elle aurait dû entrer en vigueur avec effet rétroactif, imposant à des centaines de milliers de ménages de reconstituer une comptabilité sur leurs charges réelles de l'année écoulée, ce qu'ils auraient été dans l'impossibilité de faire.

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

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

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

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

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

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

M. Laurent Martel. La règle adoptée par le Parlement dans la loi de finances initiale 2026 consiste à exclure de l'assiette du dispositif Dutreil les biens somptuaires. Nous sommes actuellement saisis de questions d'interprétation classiques, par exemple sur les conditions requises pour qu'un domaine soit réputé affecté à la chasse. Cela permettra de clarifier le périmètre de ces biens.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Laurent Martel. Si.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Comment, dans votre conception d'une contribution différentielle sur les hauts patrimoines, adresseriez-vous le cas de la thésaurisation dans les holdings, si

vous en excluez les biens professionnels ? En effet, les holdings sont considérées comme telles.

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

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

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

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

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

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

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

M. Charles de Courson, rapporteur. Nous avons déjà évoqué les 13 335 foyers fiscaux qui, bien que figurant parmi les 40 000 plus hauts patrimoines immobiliers français, dépassant le seuil de 1,3 million d'euros, n'acquittent pas l'impôt sur le revenu. De la même manière, la taxe relative aux actifs non affectés à une activité opérationnelle et la contribution différentielle sur le revenu ont été longuement débattues.

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

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

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

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

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

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

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

M. le président Jean-Paul Mattei. L'apport de la nouvelle taxe sur les holdings semble assez faible par rapport à ce qui était prévu initialement. Avez-vous constaté des opérations de restructuration desdites holdings avant le 31 décembre,

afin d'en sortir les biens somptuaires ? Avez-vous reçu beaucoup de demandes de rescrit fiscal sur ce nouveau texte, ainsi que sur le pacte Dutreil ?

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

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

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

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

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

*

* *

10. Audition, ouverte à la presse, de M. Camille Landais, économiste (8 avril 2026)

M. le président Jean-Paul Mattei. Monsieur Camille Landais, je vous remercie de vous être libéré malgré la distance et le décalage horaire. Vous êtes professeur à la London School of Economics et vos travaux ont déjà reçu plusieurs prix. En 2024, vous avez été membre du comité scientifique sur l'amélioration des prévisions relatives aux finances publiques. Vous avez participé à plusieurs travaux qui intéressent notre commission d'enquête, dont l'ouvrage de 2011, intitulé *« Pour une révolution fiscale, un impôt sur le revenu pour le XXIe siècle »*, écrit en collaboration notamment avec Thomas Piketty, que nous auditionnerons bientôt. Vous avez également produit les notes du conseil d'analyse économique (CAE) de 2021 et 2025 *« Repenser l'héritage »* et *« Fiscalité du capital : quels sont les effets de l'exil fiscal sur l'économie ? »*.

Votre audition nous sera utile pour mieux comprendre la façon dont les ménages les plus aisés organisent leurs flux et leurs stocks de richesse dans le système fiscal actuel, ainsi que les effets de ces comportements sur les objectifs de rendement, de redistribution et d'efficience économique que poursuit notre fiscalité.

Je vous propose de débuter par un propos liminaire d'une dizaine de minutes, avant que les débats s'engagent. C'est une matière excessivement technique. En conséquence, nous vous demanderons éventuellement de compléter vos réponses par écrit.

Enfin, nous sommes aujourd'hui réunis dans le cadre d'une commission d'enquête. L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées, même par visioconférence, de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vais donc vous inviter à lever la main droite et à dire « Je le jure ».

(M. Camille Landais prête serment).

M. le président Jean-Paul Mattei. Je vous cède la parole pour une intervention d'une dizaine de minutes.

M. Camille Landais, économiste. Je souhaite attirer votre attention sur un aspect qui me semble absolument clé, à savoir celui des données. Cette commission est née d'une communication de la DGFIP sur les cas d'un certain nombre de contribuables assujettis à l'IFI et ne payant pas l'impôt sur le revenu, communication qui faisait elle-même suite à une déclaration de l'ancien ministre des finances, Éric Lombard. Cela en dit long sur notre incapacité, liée à un manque fondamental d'infrastructure de données, à avoir une vision claire et complète de la progressivité de notre système fiscal et de la distribution des richesses. C'est un véritable problème, tant pour le consentement à l'impôt que pour la conception des politiques publiques.

L'architecture de nos données est essentiellement administrative. La structure même de notre fiscalité a créé un point aveugle pour comprendre ce qui se passe au sommet de la distribution des revenus. Certes, les revenus fiscaux sont mesurés. En revanche, dès lors qu'un patrimoine ne génère pas nécessairement de revenus, il devient très difficile de l'observer.

Pourtant, un tel exercice a été réalisé en 2016 par l'institut des politiques publiques (IPP) avec l'appui et le soutien de la DGFIP. Il s'agissait alors d'évaluer les effets des changements apportés à compter de 2017 à la fiscalité du capital. C'est la seule et unique fois que nous avons observé non seulement les revenus fiscaux, mais également l'ensemble des revenus économiques, en particulier au sommet de la distribution des patrimoines.

Le nœud du problème vient du fait que nombre d'acteurs détiennent des actifs, parfois de manière indirecte et complexe à travers une cascade de sociétés. Or le patrimoine qu'ils détiennent peut générer des profits, qui peuvent, ou pas, être distribués aux détenteurs ultimes desdites sociétés. En parallèle, 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. Nous peinons donc à connaître le revenu économique réellement contrôlé par les individus les plus fortunés.

Il faut absolument que cela cesse. Il n'y a aucune raison de ne pas forcer l'administration à créer une infrastructure de données qui répliquerait de manière systématique ce que l'IPP a fait en 2016. Les travaux de l'IPP, auxquels tout le monde fait référence, datent de près de dix ans. Il est plus que temps de savoir ce qui se passe aujourd'hui.

Une nouvelle fois, il est impératif de forcer l'administration à permettre l'appariement des données de l'impôt sur le revenu et de l'IFI avec les données issues des liasses fiscales. Il s'agit d'un point fondamental : pour mener de bonnes politiques, il est indispensable de disposer des données requises pour en comprendre les effets. De la même manière, l'infrastructure des données liées aux successions pose problème. Il est essentiel que la puissance publique investisse dans ce domaine. Or l'infrastructure associée a été détruite. Pour conclure, le Parlement se doit de pousser la puissance publique à garantir une transparence de l'information fiscale qui lui est transmise, sans quoi il ne peut pas faire son travail correctement.

M. Charles de Courson, rapporteur. Sachez que nous partageons entièrement votre première observation. C'est l'un des obstacles auxquels nous nous heurtons, alors que l'objet de notre commission d'enquête est d'établir la réalité des faits pour permettre un débat démocratique fondé, et pas simplement idéologique.

Ma première question porte sur l'exil fiscal des ménages à hauts revenus du capital. Dans la note du CAE de juillet 2025, intitulée *« Fiscalité du capital : quels sont les effets de l'exil fiscal sur l'économie ? »,* vous montrez que les ménages

disposant de hauts revenus venant de leur patrimoine s'expatrient moins que la moyenne, et moins encore que les ménages disposant de hauts revenus globaux. Comment expliquez-vous cette moindre propension à l'expatriation de ces contribuables, qui peut pourtant apparaître contre-intuitive dans la mesure où ils sont en théorie plus mobiles que les titulaires de hauts revenus du travail ?

M. Camille Landais. Il s'agit d'une bonne question. J'ajouterai que ce constat, qui vaut pour la France, se retrouve dans tous les pays où les données nous permettent de faire cette analyse, parfois de manière très précise comme dans les pays scandinaves. 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.

Plusieurs raisons l'expliquent. Les détenteurs de hauts patrimoines sont en général plus âgés. Or il existe une forte corrélation entre l'âge et la mobilité. Ils sont souvent attachés à leur lieu de résidence pour des raisons liées à leur activité. Ainsi, ils détiennent souvent des biens professionnels, qui sont eux-mêmes liés à leur résidence particulière.

Par surcroît, 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. Les règles du football, par exemple, sont les mêmes en France et en Grande-Bretagne. En revanche, il est beaucoup plus compliqué de transposer une expertise particulière liée à une entreprise d'un marché à un autre. Ces différents éléments expliquent les taux de mobilité relativement faibles des personnes qui se trouvent au sommet de la distribution des patrimoines.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans cette même note, vous montrez également que les ménages à haut revenu du capital sont sensibles aux réformes fiscales. Ainsi, la suppression du prélèvement forfaitaire libératoire en 2013 s'est traduite par une augmentation des départs à l'étranger de 32 à 79 %, tandis que la transformation de l'ISF en IFI et l'instauration du prélèvement forfaitaire unique en 2018 ont été associées à une hausse des flux retours. Les ménages qui s'expatrient à la suite des réformes alourdissant la fiscalité présentent-ils un profil comparable à ceux qui choisissent de s'installer ou de revenir en France à la faveur des réformes qui l'allègent ?

M. Camille Landais. Il nous est assez difficile de répondre précisément à cette question, faute de données. Sur la base des données scandinaves et des données françaises disponibles, lesquelles sont très parcellaires, je vous répondrais toutefois positivement. En effet, beaucoup de ceux qui s'expatrient finissent par revenir. Ainsi, les expatriations sont rarement définitives. Les taux de retour associés sont de l'ordre de 50 à 60 % après cinq à six ans, tant en France qu'en Scandinavie.

En Scandinavie, il n'y a pas de différence fondamentale entre ceux qui partent et ceux qui reviennent pour des raisons fiscales. Les effets de ces départs sur les entreprises que ces individus détiennent sont les mêmes à l'aller et au retour. En général ainsi, ils tendent à fermer, vendre ou restructurer leurs entreprises quand ils partent et à en rouvrir ou en reprendre le contrôle quand ils reviennent, avec des effets relativement similaires en termes d'emploi et d'investissement.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans votre article de juin 2007 intitulé *« Les hauts revenus en France, 1998-2006 – Une explosion des inégalités ? »*, vous mettez en évidence une forte progression des revenus des ménages les plus aisés sur cette période, notamment pour le dernier centile de la distribution. Cette étude a-t-elle fait l'objet d'une actualisation ? Plus généralement, comment expliquez-vous cette évolution ?

M. Camille Landais. Ces travaux sont désormais actualisés de manière remarquable par le groupe de recherche baptisé World Income Database, et cela au plan mondial. Après la forte croissance des inégalités observée entre la fin des années 1990 et le milieu des années 2000, une période de stabilisation s'est ouverte. À partir du milieu des années 2010, il y a eu un retour à la hausse des inégalités de revenus et de patrimoine en France, telles qu'elles peuvent être mesurées. En effet, il convient de garder à l'esprit qu'il est nécessaire de retenir des hypothèses pour attribuer le revenu économique des entreprises à leurs détenteurs.

M. Charles de Courson, rapporteur. Les hauts patrimoines se caractérisent par une détention très importante de biens professionnels ou de participations dans des biens mobiliers, essentiellement sous la forme d'actions. Cette évolution s'explique-t-elle par une augmentation de la rentabilité des entreprises ou par une augmentation du taux de distribution ?

M. Camille Landais. Il est difficile d'attribuer des causes très claires à l'évolution évoquée. 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.

Plusieurs facteurs entrent en jeu. 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.

Un autre phénomène est à signaler. 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. Il y a sans doute des raisons structurelles à cela, mais aussi des raisons fiscales. Ce faisant, vous générez un revenu économique en minimisant la fiscalité qui lui est appliquée, notamment sur les revenus et les successions.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans l'ouvrage *« Pour une révolution fiscale »* publié en 2011, vous montriez une forte régressivité de l'impôt dans le haut de la distribution des revenus, ce qui est d'ailleurs corroboré par des données plus récentes issues d'une étude de l'IPP de juin 2023. Quels sont les principaux facteurs explicatifs de cette situation ?

M. Camille Landais. Elle renvoie à la question fondamentale des holdings. En 2011, lorsque nous avons écrit ce livre, nous ne disposions pas de données très précises pour relier les revenus générés par les entreprises à leurs détenteurs finaux.

La régressivité que nous avions identifiée était fondée sur des hypothèses d'attribution. L'IPP a pris acte de ces limitations et a refait l'exercice, mais pour une seule année, en 2016. *In fine,* l'IPP a mis en évidence une régressivité encore plus sévère qu'escomptée. Comme mentionné en introduction, il est absolument primordial de conduire ce type d'exercice chaque année, afin d'éclairer les débats fiscaux.

La note de l'IPP, très détaillée, montre que les détenteurs de très hauts patrimoines détiennent des biens professionnels qui génèrent des profits qu'ils contrôlent. Cela permet de définir un revenu économique. Le travail de l'IPP a consisté à examiner la typologie des impôts payés sur ces derniers. En pratique, il s'agissait, historiquement, de l'impôt sur les sociétés (IS).

Or l'IS est aujourd'hui faible, pour deux raisons. D'une part, il est souvent payé dans d'autres pays que le nôtre. 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.

Dans un système transparent comme celui en vigueur aux États-Unis, le revenu généré par une entreprise alimente l'impôt sur le revenu de son détenteur, qu'il soit distribué ou non. En France et dans beaucoup de pays européens, le lien entre le propriétaire du patrimoine et les revenus générés par ce dernier n'est pas transparent.

Cela permet de déployer des politiques d'optimisation fiscale agressive vis-à-vis de l'impôt sur le revenu. 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. Je serais d'ailleurs très curieux de voir comment la situation a évolué depuis 2016 et les travaux de l'IPP. Quoi qu'il en soit, c'est la raison fondamentale pour laquelle ces très hauts revenus économiques paient finalement très peu d'impôts.

M. le président Jean-Paul Mattei. La notion de bénéfices au sein des entreprises est présente dans tous vos travaux. Dans votre analyse, il semble que le bénéfice ne soit pas traité de la même manière selon qu'il se trouve dans une société contrôlée par des fonds de pension ou par des personnes physiques à caractère familial. Quelle est votre définition du bénéfice ?

Pour moi, un bénéfice n'est pas uniquement destiné aux actionnaires ; il peut être réinvesti, permettre le développement ou financer l'intéressement. Il peut être liquide ou non. Un bilan fait apparaître des bénéfices distribuables au passif. À l'actif circulant, il fait figurer la trésorerie. Parfois, des valeurs d'actifs sont financées par les réserves.

Je suis donc toujours un peu étonné par les analyses qui considèrent les bénéfices comme le gain des actionnaires, alors qu'ils ne deviennent un dividende qu'après une décision juridique de distribution.

Enfin, je partage votre constat sur les effets de cascade des holdings, que nous avions d'ailleurs tenté de traiter dans le projet de loi de finances pour 2026, même si le texte a été dénaturé. Quelle est votre définition du bénéfice ? En effet, j'ai l'impression qu'elle varie en fonction de la nature des actionnaires.

M. Camille Landais. Non, mon raisonnement est toujours le même. Certaines holdings patrimoniales n'ont pas pour objet d'exercer une activité professionnelle, mais servent simplement à détenir les liquidités qui permettent de 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. Lorsque je veux investir dans une entreprise, je dois d'abord avoir payé l'impôt sur le revenu. La holding patrimoniale a pour seul but d'éviter cette étape.

Les structures évoquées, au regard du rapport entre les liquidités et l'actif, n'ont rien à voir avec un modèle d'entreprise classique. Ce sont très clairement des holdings patrimoniales dont le seul but est de gérer un stock d'actifs de manière à optimiser la fiscalité. C'est pourquoi nous sommes obligés de penser à des mesures particulières pour limiter cette hyperoptimisation. Dans une entreprise opérationnelle, il y a une relation entre le stock de liquidités et le stock d'actifs. Dans les holdings patrimoniales, ce n'est pas le cas.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ne pensez-vous pas que ce constat est tout simplement lié à la chute mondiale du taux de l'impôt sur les sociétés ? Qui se souvient qu'il s'établissait à 50 % jusqu'en 1985 ? En France, il a été abaissé à 25 %. Il est même inférieur à cela dans nombre d'autres pays.

La principale contribution d'une personne qui détient une fortune essentiellement mobilière renvoie à l'IS. Si elle ne distribue rien, elle paie donc environ 25 %, ce qui correspond à peu près au taux de l'IS. Les plus riches, dont la fortune est à 98 % mobilière, paient ainsi 25 % d'impôts.

M. Camille Landais. Oui, au cours des quarante à cinquante dernières années, une part considérable de l'accroissement de la régressivité fiscale s'explique par la diminution des taux effectifs d'imposition sur les bénéfices des sociétés dans les économies développées. À cela s'ajoute le recours à l'optimisation fiscale permise par les paradis fiscaux, qui a entraîné une très forte pression à la baisse sur les taux.

Je partage donc entièrement votre analyse. Il n'existe pas de solution miracle, sans la volonté de rendre à l'imposition sur les bénéfices des sociétés son rôle de précompte sur l'ensemble des revenus générés par les très hauts patrimoines mobiliers. Cela n'exclut pas pour autant d'envisager des solutions parallèles.

Concernant l'imposition des sociétés, je crois qu'une prise de conscience a eu lieu sur le fait que nous sommes allés trop loin. Les initiatives en faveur d'une imposition minimale des sociétés vont dans le bon sens, et nous nous sommes dotés d'outils qui nous permettent d'aller plus loin encore, y compris pour la France, indépendamment de l'action des autres pays. Il ne me paraît pas absurde d'envisager de mobiliser ces outils, notamment contre des situations manifestement abusives.

M. le président Jean-Paul Mattei. Vous venez d'évoquer le précompte. Le véritable enjeu est de savoir comment faire circuler l'argent et le faire sortir de l'entreprise pour qu'il subisse un frottement fiscal, que ce soit le prélèvement forfaitaire unique (PFU) ou un autre impôt. En effet, le fait d'encapsuler des bénéfices dans des holdings de tête, par exemple, permet d'échapper à la flat-tax.

Cependant, il n'est pas possible de remettre en cause toutes les structures qui permettent le développement des entreprises. Une société qui souhaite investir peut créer des filiales pour se développer et devenir ainsi une holding ou une société mixte, à la fois active et holding. Les montages pratiqués consistent souvent à créer une holding de tête pour assurer ce développement.

J'entends vos critiques envers le législateur. Quelle solution préconisez-vous ? Il n'est en effet pas facile de légiférer. Quoi qu'il en soit, comment sortir de cette situation ? Il faut bien que les flux financiers circulent. Les débats sur la taxe Zucman portent sur une taxation des stocks au titre de l'impôt personnel. Ce dernier concernerait un actif qui, bien que privé, est aussi un outil professionnel. Les bénéfices de mon entreprise n'appartiennent pas à l'actionnaire que je suis, mais à l'entreprise. L'un des risques de la taxe Zucman, comme je l'ai déjà dit publiquement, serait que l'actionnaire, pour payer son impôt personnel, ait à puiser dans la trésorerie de son entreprise.

M. Camille Landais. Je vous rejoins sur ce point. Il est très important de bien comprendre que les situations évoquées ne sont pas communes. Elles concernent essentiellement les très hauts patrimoines, qui sont peu nombreux. Même si le nombre de holdings familiales est en augmentation, ce phénomène n'est pas encore très développé.

L'idée est de cibler 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.

Gardons cela à l'esprit : il ne s'agit pas de mener une guerre contre les grosses PME. C'est un point assez important, sur lequel nous reviendrons peut-être en abordant les questions relatives au pacte Dutreil. En effet, je pense qu'il existe beaucoup d'idées préconçues dangereuses sur ces sujets. Il ne s'agit pas de dire que toutes les PME devront être vendues à des fonds de pension ou de private equity.

La question du pacte Dutreil se pose plutôt pour les très grosses successions. Dans ces cas, le problème de liquidité n'est pas fondamental. Lorsque vous transmettez des fortunes constituées de très grandes entreprises, comme LVMH, celles-ci n'ont aucune difficulté à se financer sur les marchés. L'investissement marginal n'est jamais généré par les liquidités propres de l'entreprise.

Nous évoquons un certain nombre de situations extrêmes, assez clairement abusives, qui peuvent être caractérisées comme telles. Quelle est la solution ? Je conviens qu'il est très difficile de légiférer sur une question aussi complexe. Il est essentiel de changer de focale. Si nous nous concentrons exclusivement sur la notion de revenu, nous risquons de toujours nous heurter à la possibilité d'optimiser, de contourner et d'abuser de cette notion. En effet, la notion de revenu, conceptuellement très claire au niveau économique, est beaucoup plus difficile à appréhender en pratique et s'avère facilement contournable et manipulable.

Le changement de focale consiste à admettre, pour ce qui est de la progressivité de notre système fiscal, qu'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. Certes, elles peuvent décider de se verser ou non des revenus, mais la vérité est que ce patrimoine génère un revenu économique observable et qu'il participe de leurs capacités contributives.

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. L'idée d'une taxe Zucman, qui me paraît excellente, consiste à intégrer au sommet de notre système fiscal une définition de la progressivité tenant compte du patrimoine, afin de garantir que le niveau total des impôts atteigne un certain minimum.

Je ne dis pas qu'elle est facile à mettre en place dans le contexte juridique actuel, mais c'est l'idée vers laquelle il faut absolument tendre. En effet, c'est sans doute par ce biais que la mise en place d'un arsenal législatif sera la plus aisée. Ainsi, la multiplication des mesures spécifiques comme l'imposition des holdings est, à mon avis, vouée à l'échec.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans la note du CAE intitulée *« Repenser l'héritage »* de décembre 2021, vous évoquiez la concentration acquise du patrimoine ainsi que des inégalités plus marquées en matière patrimoniale qu'en matière de revenus du travail. Quelles sont les principales explications de ce phénomène ? La rentabilité des patrimoines est-elle plus élevée que par le passé ? La rémunération du travail s'est-elle contractée ? Assistons-nous à une augmentation du patrimoine hérité ou à des donations de plus en plus précoces au fil des générations ?

Par ailleurs, comment situez-vous la France par rapport aux autres pays ayant le même niveau de développement ? Compte tenu de ces résultats et de leur implication sur un « dérèglement profond de l'égalité des chances », pour vous citer, estimez-vous qu'il conviendrait de renforcer la taxation des hauts patrimoines par rapport à celle des hauts revenus ? S'agissant plus spécifiquement du patrimoine, vous semblerait-il préférable de taxer prioritairement sa détention ou les revenus qu'il génère ?

M. Camille Landais. S'agissant du partage de la valeur ajoutée entre revenus du capital et revenus du travail, les débats sont nombreux. De multiples facteurs entrent en jeu, et notamment le fonctionnement et les institutions du marché du travail. Ce n'est pas, à mon avis, le cœur de notre sujet. Évidemment, la fiscalité relative du travail et du patrimoine influe sur ce partage de la valeur ajoutée.

Votre question portait également sur l'égalité des chances et la part de l'héritage dans le patrimoine total. Ce phénomène est relativement bien documenté : la part des héritages dans le patrimoine total a beaucoup augmenté au cours des quarante dernières années, après avoir atteint un point bas au début des années 1970. Aujourd'hui ainsi, il faut, pour faire partie des très hauts patrimoines, avoir hérité ; il devient en effet très compliqué d'atteindre le sommet de la distribution des patrimoines sans cela. Environ 65 % à 70 % du patrimoine total est aujourd'hui hérité, ce qui crée une forte tension sur l'égalité des chances.

Vaut-il mieux taxer le patrimoine ou les revenus du patrimoine ? Pour les économistes, dans un monde simple, sans optimisation fiscale ni complexité juridique, la taxation du patrimoine n'est pas nécessaire, les outils existants étant suffisants. Néanmoins, la manipulabilité de la notion de revenu nous amène à nous poser la question d'une taxation fondée sur le stock de patrimoine. Il est ainsi possible de générer d'énormes revenus économiques, sans jamais se les distribuer, en logeant l'ensemble des actifs au sein d'une holding. Cela crée une distorsion. C'est là, à mon avis, le cœur du sujet. S'il n'y avait pas d'optimisation fiscale agressive au sommet de la distribution des patrimoines, principalement via des outils comme les holdings, la question ne se poserait même pas. C'est pour cela que deux types d'outils resteront sans doute nécessaires, l'un s'appuyant sur le stock, l'autre sur les flux.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Je souhaiterais donner lecture de deux analyses produites par l'ONG Oxfam. *« Depuis l'arrivée au pouvoir d'Emmanuel*

Macron en 2017, la fortune des milliardaires français a doublé. Ce gain de plus de 220 milliards d'euros, concentré sur à peine 32 personnes, équivaut au financement de plus de 10 000 postes d'enseignants pendant près de 400 ans ». « Dans les 30 prochaines années, 25 milliardaires français transmettront à leurs héritiers plus de 460 milliards d'euros de super-héritage, sur lesquels l'État risque de perdre 160 milliards en raison des niches fiscales existantes si rien n'est fait ». Pouvez-vous me confirmer ces chiffres et, le cas échéant, les compléter ?

M. Camille Landais. Je confirme le doublement de la fortune des milliardaires en France au cours des quinze dernières années. Je ne sais pas si cela permettrait de financer plus de 10 000 postes d'enseignants pendant 400 ans, n'ayant pas les ordres de grandeur précis en tête. En complément, je confirme que les très hauts patrimoines transmis représenteront de l'ordre de 400 milliards d'euros. En revanche, je ne suis pas certain de votre calcul, selon lequel les niches fiscales feraient perdre 160 milliards d'euros à l'État.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Je citais une analyse d'Oxfam, qui estime que les niches fiscales existantes feraient perdre 160 milliards d'euros à l'État.

M. Camille Landais. Tout dépend du taux d'imposition qui devrait s'appliquer en l'absence de ces niches fiscales. Pour vous donner un ordre de grandeur, les 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.

Ce qui se passe au sommet de la distribution des revenus et des patrimoines, qui fut longtemps important sans être fondamental pour les finances publiques ou l'économie, a pris une nouvelle dimension. En raison de la croissance très rapide des très hauts patrimoines et de la forte augmentation des inégalités depuis vingt ou trente ans, ces ordres de grandeur sont devenus réellement importants.

Si nous sommes réunis aujourd'hui, c'est parce qu'ils sont devenus de vrais enjeux de finances publiques, même s'ils ne concernent qu'un très petit nombre d'individus. J'entends souvent dire qu'il ne sera pas possible de faire payer aux milliardaires l'ensemble de nos dépenses publiques, ce qui est tout à fait vrai. Néanmoins, il ne faut pas non plus négliger le fait que cette problématique est devenue un élément non négligeable pour les finances publiques. Il est donc légitime de se demander comment faire contribuer chacun, et en particulier les détenteurs de très hauts patrimoines, aux charges publiques.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Ma deuxième question est liée à une note du CAE de juillet 2023, où vous concluiez comme suit : *« les pratiques de transferts de bénéfices qui ont explosé au cours des quarante dernières années représentent sans doute l'enjeu le plus déterminant pour le partage de la valeur ».* S'agissant des grandes fortunes, la distinction entre ménage et entreprise est floue, notamment à cause du placement du capital dans des holdings. Pensez-vous que pour améliorer la contribution des ultrariches, il serait judicieux d'avoir recours aux instruments

offerts par le pilier 2, comme la règle d'inclusion du revenu ? Je rappelle qu'il s'agit de la règle qui permet au pays de résidence de l'entité mère ultime, comme la France, de prélever un impôt complémentaire correspondant à la différence entre le taux minimum et le taux effectif d'imposition du pays d'implantation des filiales.

M. Camille Landais. Oui. C'est d'ailleurs ce que j'indiquais précédemment en réponse à l'une des questions posées, s'agissant du rôle de l'impôt sur les sociétés. Ce dernier doit jouer un vrai rôle. Les avancées conjointes des pays de l'OCDE sur la taxation des profits vont dans le bon sens. Elles nous dotent d'un certain nombre d'outils, comme celui que vous avez évoqué, qui nous permettent d'aller encore plus loin si nécessaire. Je considère que les outils de cette nature sont légitimes et doivent pouvoir être utilisés, en particulier contre des situations très clairement abusives.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Vous avez également contribué aux travaux du CAE sur les droits de succession, notamment dans la note intitulée *« Repenser l'héritage ».* Une des conclusions de ce rapport était, concernant les niches fiscales relatives à l'héritage, rédigée comme suit : *« la solution la plus appropriée serait une très forte réduction, voire la suppression des exemptions Dutreil ».* Depuis vos travaux de 2021, le coût de ces privilèges fiscaux a été chiffré pour 2025 par la Cour des comptes et l'IPP à 6 milliards d'euros, dont plus de la moitié ne bénéficiait en 2024 qu'à 110 personnes en France. Estimez-vous qu'il serait pertinent de fortement réduire, voire de supprimer, la niche Dutreil pour éviter des cadeaux fiscaux sur de gros héritages, qui se font toujours au détriment du financement des finances publiques ?

M. Camille Landais. Je n'ai pas changé d'avis depuis la publication de la note du CAE. La mise en place de dispositifs pour aider les petites ou moyennes entreprises au moment de la succession peut paraître légitime pour des raisons de liquidité. En revanche, lorsque le pacte Dutreil s'applique à de très grosses entreprises qui n'ont manifestement pas besoin de puiser dans leurs propres liquidités pour investir car elles ont accès au marché du crédit et aux marchés financiers, cela paraît plus problématique. C'est la raison pour laquelle, dans tous les autres pays, les mesures de cette nature sont très strictement limitées aux entreprises de petite ou moyenne taille. Ce n'est pas le cas en France, ce qui constitue un vrai problème. De ce fait, il est aujourd'hui possible de transmettre une immense fortune en quasi-franchise de droits grâce au pacte Dutreil, pour des raisons difficilement compréhensibles du point de vue de la justice et de l'efficacité économique. Il est donc essentiel, en l'absence de rationalité économique ou de justification de telles exemptions, d'y remédier. Aucune nouvelle donnée empirique n'est venue contredire l'absence de rationalité économique des niches Dutreil, du moins pour les très gros héritages.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Vous avez contribué à plusieurs travaux de référence qui cherchent à quantifier les effets de ce que certains appellent « l'exil fiscal des ultrariches ». Vous avez ensuite étendu ces travaux à la France en 2025 dans une note du CAE, où vous présentiez deux conclusions. D'une part, la mobilité

des ménages très riches est sensible à la fiscalité, ce qui est logique. D'autre part, vous concluez que pour la France, comme pour d'autres pays plus au nord, les effets économiques de ce léger exil fiscal restent limités. Certains groupes avancent, sans avancer la moindre preuve, que la taxation des riches les ferait fuir, ce qui mettrait à plat l'économie française. Or vos travaux montrent que ce n'est pas le cas. J'aimerais vous entendre sur ce point.

M. Camille Landais. Force est de constater que le débat public, en France comme ailleurs, se focalise beaucoup sur l'exil fiscal, ce qui viendrait justifier la réduction ou la suppression de certains impôts. Or, cette focalisation est sans doute erronée. Les effets de la fiscalité sur la mobilité sont réels, mais relativement faibles, car la mobilité elle-même est très faible. Ainsi, le taux de départ est très limité. Ces flux restent suffisamment faibles pour que leurs effets à long terme sur le stock total des très hauts patrimoines demeurent limités.

Cela suggère que nous nous sommes sans doute trompés d'objet. Brandir la menace d'un départ massif était utile pour ces très hauts patrimoines, surtout en l'absence de données précises pour le démontrer. Il est donc normal que ce discours ait pu prospérer.

Cela ne signifie pas pour autant qu'il est possible d'imposer sans aucune limite, pour la raison centrale qui nous occupe : le problème fondamental est celui de l'optimisation fiscale. L'enjeu est de mettre en place des outils qui assurent une forme de progressivité et de justice fiscale, où chacun contribue selon ses moyens, et qui soient conçus de manière efficace pour le fonctionnement de l'économie. Une moindre focalisation sur l'exil fiscal nous aidera peut-être à nous poser les bonnes questions sur la manière de mettre en place une bonne fiscalité du patrimoine, de sorte qu'elle ne soit pas neutralisée par une multitude de possibilités d'évasion ou d'optimisation qui les rendraient inopérantes.

Mme Estelle Mercier (SOC). Je souhaitais revenir sur les holdings, et plus particulièrement sur les holdings patrimoniales ou optimisatrices. Est-il possible de les distinguer d'un point de vue économique ? Vous avez parlé d'un décalage fort entre les actifs et les bénéfices, et affirmé que certaines holdings étaient manifestement optimisatrices. Serait-il possible de définir des critères objectifs – par exemple, un rapport disproportionné entre les actifs et la trésorerie ou les bénéfices – qui nous permettraient de clore le débat récurrent selon lequel taxer les holdings revient à taxer ceux qui investissent dans l'activité économique ?

Ma deuxième question porte sur la note *« Repenser l'héritage ».* Vous y montrez que le système français de taxation successorale, bien que progressif dans son barème, est miné par des dispositifs d'exonération, comme l'assurance-vie ou la transmission d'entreprises familiales via le pacte Dutreil, qui profitent surtout aux plus grandes transmissions et réduisent fortement la progressivité au sommet de la distribution. En la matière, vous avez suggéré de taxer le flux successoral total reçu au cours d'une vie, plutôt que simplement le patrimoine transmis à un instant T. Pourriez-vous nous en dire plus sur cette idée que je trouve assez intéressante ?

M. Camille Landais. Les administrations fiscales utilisent des indicateurs objectifs qui permettent d'identifier une holding optimisatrice. Citons, par exemple, le quick ratio : utilisé en Scandinavie, ce dernier rapporte l'ensemble des actifs circulants au passif. Il donne donc une idée de la capacité à faire face à ses dettes sans avoir à vendre des stocks ou des actifs illiquides. En général, les holdings optimisatrices ont des quick ratios très élevés, car elles disposent d'énormément de liquidités pour très peu de passif.

Cependant, la tentation de taxer les revenus au sein des holdings, bien que naturelle, se heurtera à de nombreuses difficultés pratiques et juridiques. C'est pourquoi une approche plus globale, comme celle promue par la taxe Zucman, me semble préférable. Plutôt que de dire *« je vous taxe parce que je vois que votre holding est optimisatrice »*, cette approche consiste à dire : *« vous détenez un patrimoine d'un certain montant, incluant ces holdings, et je considère que ce patrimoine génère un revenu économique minimal qui justifie que vous payiez un certain pourcentage d'impôt ».* Cette approche me paraît plus simple, car elle contourne les multiples techniques d'optimisation, qui consistent par exemple, pour une holding optimisatrice, à demander à ses filiales de ne plus lui verser de dividendes.

Enfin, l'instauration d'une taxation successorale tout au long de la vie a été mise en place dans certains pays comme l'Irlande. 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. À cette aune, les flux successoraux – héritages, donations – reçus tout au long de la vie sont déterminants. Leur taxation me paraît plus à même de traiter le problème des inégalités de chances en lien avec les successions.

M. Charles de Courson, rapporteur. Gabriel Zucman plaide pour l'instauration d'un impôt différentiel annuel sur la fortune au taux de 2 %, conçu pour cibler les plus hauts patrimoines. Quelle est votre position sur le sujet ? Quels effets un tel impôt aurait-il au regard de la diversité de la rentabilité des patrimoines ? Quelles pourraient en être les répercussions sur l'exil fiscal ? Quelles pourraient en être les conséquences économiques, notamment au regard de l'inclusion des biens professionnels dans l'assiette ? Enfin, quel regard portez-vous sur la taxe sur les holdings instaurée par la loi de finances pour 2026 ?

M. Camille Landais. Je vais commencer par répondre à la question portant sur la taxe sur les holdings. Ce problème est circonscrit au sommet de la distribution des revenus économiques. Il est lié à la capacité d'optimiser fiscalement la notion de revenu, en raison de l'opacité entre le patrimoine possédé, les revenus qu'il génère et la personnalité fiscale au sens de l'impôt sur le revenu.

Les revenus étant thésaurisés dans des holdings, l'idée pourrait être de les taxer directement. Néanmoins, cela n'éliminerait pas les tentatives d'optimisation fiscale. Une holding optimisatrice pourrait, pour l'éviter, demander à ses filiales de ne plus lui verser de dividendes. Par surcroît, nombre de holdings ne sont pas

localisées en France. Or la capacité du législateur français à taxer les holdings se limite à celles qui sont situées en France, alors que beaucoup sont au Luxembourg, en Belgique ou dans d'autres pays à fiscalité réduite.

Au lieu de rentrer dans le détail de ces contournements, il me semble plus pertinent de dire : *« Je connais l'ensemble du revenu économique que vous contrôlez directement, et c'est ce revenu qui est pertinent pour apprécier vos capacités contributives. »* L'originalité de la proposition de Gabriel Zucman, qui est l'un des meilleurs connaisseurs des pratiques d'optimisation fiscale, vient du fait qu'il part de ce constat. Plutôt que de jouer au chat et à la souris avec des avocats fiscalistes, il propose de définir le revenu économique total contrôlé par une personne, de considérer qu'il fait partie de ses capacités contributives et d'exiger qu'elle paie un impôt représentant au minimum un certain pourcentage de ce patrimoine. Cela me paraît être la meilleure approche. L'idée fondamentale est qu'il nous faut élargir la progressivité de notre système fiscal pour qu'il appréhende l'ensemble des capacités contributives.

Mon souhait est que ce type d'approche puisse inspirer le législateur. Je ne nie pas la difficulté à avancer concrètement, notamment face à ce qui est perçu comme un verrou jurisprudentiel du Conseil constitutionnel. J'ai eu de longues conversations avec Laurent Martel à ce sujet. Ce dernier a raison de dire que le Conseil constitutionnel voit en général d'un mauvais œil les changements dans l'appréciation des capacités contributives. Cependant, il serait obligé de se reposer cette question si un nouveau type d'impôt était créé. En effet, l'appréciation des capacités contributives est déterminée juridiquement pour chaque nouvel impôt. Le Conseil constitutionnel a établi sa doctrine au titre de l'imposition des revenus, mais pas nécessairement pour un nouvel impôt qui s'appellerait, par exemple, *« impôt différentiel sur les très hauts patrimoines ».* Nombre de pistes peuvent donc être explorées : il ne faut pas les fermer simplement à cause de la jurisprudence existante.

M. Charles de Courson, rapporteur. Comment vouloir appliquer un taux unique, qu'il soit de 1 % ou 2 %, alors que les rentabilités des patrimoines peuvent être très différentes ?

M. Camille Landais. La valeur du patrimoine dépend de ce taux de rentabilité, car elle correspond à la valeur actualisée des profits futurs. Si le taux de rentabilité est faible, la valeur du patrimoine est donc faible.

M. Charles de Courson, rapporteur. En théorie.

M. Camille Landais. C'est particulièrement vrai pour les holdings, dont la valeur correspond essentiellement aux liquidités qui y ont été thésaurisées. Ces liquidités existent. Elles correspondent aux revenus accumulés.

La situation peut être différente pour de très jeunes entreprises, comme Mistral. Cela me semble toutefois être un faux débat. Ainsi, la valorisation des biens professionnels est fondée sur des anticipations de profits futurs, qui sont elles-

mêmes basées sur les profits déjà réalisés. Pour les très jeunes entreprises, il peut y avoir une forte variation entre les profits actuels et les prévisions. C'est ce qui explique l'énorme volatilité de la valorisation des *start-ups*. Dans ce cas, il suffit de dire que pour les jeunes entreprises, la valorisation, au lieu de s'appuyer fortement sur la valeur de marché, se fondera en grande partie sur les profits déjà réalisés. Dans le monde du private equity, les formules de valorisation d'entreprises sont bien connues. Elles pourraient donc être utilisées à dessein.

M. Charles de Courson, rapporteur. La théorie microéconomique, selon laquelle la valeur d'un bien correspond à la valeur actualisée des bénéfices futurs, se heurte toutefois à la réalité. Si un individu achète de l'or, il n'en tire pas de revenus. Il détient simplement une valeur. Dans ce cas, comment pourrait-il s'acquitter de 2 % de cette dernière ? De la même manière, la valeur actualisée du foncier, dont le prix est largement administré, est très difficile à prédire. Il est donc très compliqué de vouloir appliquer un taux unique face à des taux de rendement extrêmement variés.

M. Camille Landais. Cette question peut paraître très compliquée si elle est posée de manière trop générale. Dans la pratique, nous évoquons des holdings familiales aux patrimoines hyperdiversifiés, essentiellement investis dans des sociétés cotées. Pour le type de biens visés par la taxe Zucman, il n'y a pas de difficulté fondamentale de valorisation. Que recouvrent les holdings patrimoniales ? Quels sont les actifs concrets qu'elles possèdent ? À part le cas des *start-ups*, il n'y a pas de difficulté fondamentale d'appréciation de la valeur des actifs.

M. le président Jean-Paul Mattei. J'ai connu l'époque antérieure au pacte Dutreil. D'aucuns pourraient être contraints de vendre une partie de leur entreprise pour payer les droits de succession. Il s'agit d'un problème de souveraineté. Je me souviens d'une grande entreprise du Sud-Ouest, qui, en l'absence du pacte Dutreil, avait dû être vendue à des capitaux américains, avec toutes les conséquences que cela implique. Le même argument vaut pour la taxe Zucman : pour payer l'impôt, un individu pourrait être contraint de vendre des actions, ce qui poserait également un problème de souveraineté.

En matière de droits de succession, d'ISF ou d'une éventuelle taxe Zucman, il convient de tenir compte de la valeur vénale, c'est-à-dire de l'accord trouvé entre un vendeur et un acquéreur. Elle est très différente de la valeur comptable ou mathématique. La valorisation d'une entreprise non cotée est ainsi très compliquée.

Si la taxation d'une entreprise peut se faire au nom de la justice sociale, quelles peuvent en être les conséquences ? N'y a-t-il pas là un risque de perte de souveraineté ? Cela étant, peut-être est-ce l'évolution normale d'une entreprise qui doit grandir, être cotée et ne plus appartenir à des actionnaires familiaux.

M. Camille Landais. C'est une excellente question. Est-il dangereux que des entreprises familiales soient vendues à des fonds de pension américains ? Cette question ne relève pas de la fiscalité des hauts patrimoines, mais de la souveraineté

en général. Pour interdire à des fonds de pension américains d'investir dans certaines entreprises françaises, il suffirait de légiférer, ce qui est sans rapport avec la fiscalité.

Le maintien d'entreprises dans le giron familial est-il bénéfique pour l'activité économique ? C'est une question au cœur des débats sur le pacte Dutreil et la taxation des biens professionnels. Cependant, il faut la dissocier des débats liés à la taxe Zucman, qui ne s'appliquerait pas à de grosses PME, mais à des holdings familiales détenant des milliards d'euros dans des patrimoines super-diversifiés. Pour ces dernières, le risque de perte d'un savoir-faire familial ne se pose pas.

La question reste très ouverte. La littérature économique dédiée aux TPE et aux PME ne semble pas indiquer que le maintien dans le giron familial est nécessairement bénéfique pour le tissu économique. Elle montre même plutôt l'inverse. Ce n'est toutefois pas le cœur du sujet. Ce dernier renvoie aux très grandes holdings, diversifiées et investies dans de grandes entreprises cotées ou dans des marchés en actions. Bien évidemment, il faut se poser la question des effets collatéraux, mais en se concentrant sur le type précis d'actifs que possèdent les très hauts patrimoines qui échappent aujourd'hui à l'impôt.

M. le président Jean-Paul Mattei. Monsieur Landais, je vous remercie beaucoup d'avoir pris le temps de nous éclairer. Je remercie également nos collègues d'être restés jusqu'au terme de cette audition.

*

* *

11. Audition, ouverte à la presse, du Conseil des prélèvements obligatoires et de la Cour des comptes (14 avril 2026)

M. le président Jean-Paul Mattei. Je vous souhaite la bienvenue pour cette première audition de la semaine au cours de laquelle nous allons entendre des représentants du Conseil des prélèvements obligatoires et de la Cour des comptes pour évoquer plus particulièrement les situations d'évitement fiscal et de fraude fiscale.

Nous avions déjà auditionné, il y a quelques semaines, M. Patrick Lefas, vice-président du Conseil des prélèvements obligatoires, M. Guilhem Blondy, secrétaire général du CPO, ainsi que M. Alexandre Jehan, conseiller référendaire à la Cour des comptes. Nous avions alors concentré nos questions sur l'imposition du patrimoine détenu par les ménages les plus aisés.

Nous vous recevons à nouveau, messieurs, avec M. Emmanuel Giannesini, pour aborder cette fois les constats établis dans le rapport « La lutte contre la fraude fiscale », publié en décembre 2025 par la Cour des comptes, et dans le rapport « Fraude et évitement en matière d'imposition des revenus des personnes physiques », publié en septembre 2024 par le CPO. Dans ces publications, vous identifiez des schémas d'optimisation bien installés, comme le recours à des holdings pour piloter les revenus imposables, ainsi que l'essor de nouveaux vecteurs de fraude, comme l'investissement dans les cryptoactifs. Vous évoquez le retard de la France dans le chiffrage de l'écart fiscal, c'est-à-dire le manque à gagner lié au non-respect de la législation fiscale, et les efforts, notamment administratifs et judiciaires, qui doivent être menés pour lutter contre les pratiques alimentant cet écart.

Eu égard à la technicité de notre sujet et au temps limité imparti à cette audition, certaines questions nécessiteront sans doute des compléments écrits à ce que vous pourrez dire ce soir. Vous pourrez faire parvenir au rapporteur des réponses écrites au questionnaire qui vous a été transmis ainsi que, le cas échéant, aux autres questions qui le nécessiteraient.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(MM. Patrick Lefas, Guilhem Blondy, Alexandre Jehan et Emmanuel Giannesini prêtent successivement serment.)

M. Patrick Lefas, vice-président du Conseil des prélèvements obligatoires. L'un des premiers rapports du CPO, en 2007, portait sur la lutte contre la fraude fiscale. Il constatait que les travaux d'estimation de la fraude étaient balbutiants, qu'une part importante des montants redressés n'étaient pas récupérés

par l'État, et que l'ouverture des frontières offrait aux fraudeurs de nouvelles opportunités – travail détaché, paradis fiscaux, carrousel de TVA. Dans ce rapport, le CPO formulait vingt-sept recommandations, fondées sur une typologie des principaux mécanismes de fraude observés sur les impositions faisant l'objet des redressements les plus importants : l'impôt sur les sociétés (IS), la TVA, les droits d'enregistrement, l'impôt sur le revenu (IR) et les cotisations sociales.

Le rapport intitulé « Fraude et évitement en matière d'imposition des revenus des personnes physiques » est une brique, qui n'engage pas le CPO, du rapport d'octobre 2024 consacré à l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus. Dans le rapport de synthèse, nous analysons l'évitement fiscal international et la fraude comme des remises en cause du pacte fiscal et social. Si l'évitement fiscal est légal, la fraude ne l'est pas. Étant de nature à remettre en cause le pacte social de financement égal des services publics et de la protection sociale, elle est susceptible d'être sanctionnée pénalement.

Nous reconnaissons que des avancées importantes ont eu lieu depuis le début des années 2010, avec le développement des échanges automatiques d'informations sur les comptes bancaires détenus à l'étranger selon un format technique précis. Ces échanges entre États membres de l'Union européenne ont été rendus obligatoires par des directives européennes relatives à la coopération administrative, les DAC. La DAC 5 impose notamment la transmission automatique de données relatives aux bénéficiaires effectifs des sociétés.

Le rapport appelle ensuite à poursuivre le renforcement de la lutte contre la fraude et les pratiques fiscales dommageables en matière d'imposition des revenus. C'est une attente forte de nos concitoyens, ce que confirme le baromètre des prélèvements obligatoires que le CPO publie tous les deux ans. Dans son édition de 2025, comme dans celle de 2023, on note que 45 % des sondés – donc une minorité – jugent qu'il n'est jamais justifié de frauder, même si l'occasion se présente ; seuls 25 % d'entre eux estiment qu'il n'est jamais justifié de s'expatrier pour réduire ses prélèvements et 9 % considèrent que c'est toujours justifié. La relation des Français avec la fraude est donc ambivalente, notamment concernant le travail non déclaré : s'il est le fait d'un salarié, le jugement est beaucoup moins sévère que s'il est pratiqué par un employeur.

En matière d'évitement fiscal, le rapport appelle à aller plus loin dans deux directions : premièrement, le développement entre États des échanges d'informations sur les bénéficiaires effectifs de sociétés, essentielles pour faire échec aux stratégies d'évitement internationales de l'imposition des revenus. Cela nécessite de lancer de nouveaux travaux au sein de l'OCDE, sans doute au niveau du cadre inclusif rassemblant plus de 125 pays dans la lutte contre les pratiques fiscales dommageables, à l'instar de ce qui a été accompli avec succès pour les grandes entreprises. Cette voie d'avenir mérite de continuer d'être explorée et nous formulons des propositions en ce sens, même si nous savons que le cadre juridique européen n'oblige pas à l'harmonisation, contrairement à ce qui est fait pour la TVA. Nombre de pays européens sont récalcitrants à entrer dans ce cadre, mais il

n'en demeure pas moins que ces pratiques fiscales dommageables sont une source de pertes significatives de recettes, souvent au détriment de la France, mais parfois à son avantage, notamment s'agissant de l'*exit tax*.

Deuxièmement, il propose de mieux encadrer la concurrence entre États visant à attirer la résidence fiscale des contribuables aisés.

S'agissant de la lutte contre la fraude elle-même, nous constatons que la France ne produit pas encore d'évaluation de l'écart fiscal et de la fraude en matière d'imposition des revenus. Le rapport montre que la politique de contrôle est en pleine évolution. Il appelle à renforcer la coordination entre les administrations fiscales et sociales. Il recommande aussi une meilleure coordination entre le juge pénal et le juge de l'impôt d'une part, le premier étant au cœur de la lutte contre la fraude depuis qu'a été décidée la transmission automatique au parquet des affaires les plus graves, et en matière de contentieux du recouvrement de l'impôt d'autre part, celui-ci restant d'une complexité excessive.

Voici résumées les préconisations de ce rapport, qui porte sur l'ensemble de l'architecture de l'imposition des revenus, mais dont le quatrième chapitre est consacré aux problèmes de l'évitement fiscal et de la fraude.

M. Emmanuel Giannesini, président de section à la première chambre de la Cour des comptes. Le rapport « La lutte contre la fraude fiscale », publié par la Cour en décembre 2025, fait la synthèse d'une série de travaux effectués par la première chambre de la Cour, portant notamment sur les directions de la DGFIP (direction générale des finances publiques) chargées du contrôle fiscal et sur la détection de la fraude fiscale des particuliers, ce dernier sujet ayant fait l'objet d'un rapport public thématique publié deux ans auparavant.

Le rapport porte sur une décennie, onze ans, pour être précis : du 6 décembre 2013, date de la promulgation de la loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, jusqu'à la fin de l'année 2023, après les premiers mois d'application du plan gouvernemental de lutte contre la fraude de juin 2023.

Cette décennie a été marquée par de grands mouvements concernant la communication des données : la promulgation en 2018 de la loi pour un État au service d'une société de confiance, dite Essoc, et de la loi relative à la lutte contre la fraude ; l'adoption de plusieurs dispositions dans les lois de finance successives et des différentes DAC ; et le déploiement des échanges d'informations au niveau international et des échanges d'informations automatisés au niveau national.

Notre rapport pointe un double paradoxe. Premièrement, alors même que la période a été marquée par des initiatives fortes et par l'apparition d'outils très puissants, les résultats du contrôle fiscal ne progressent pas vraiment. Ils retrouvent péniblement leur niveau du début des années 2010, et ce alors que le montant des recettes fiscales encaissées par la DGFIP a crû de 44 % au cours de la même période. On constate donc 8 à 10 % d'augmentation du résultat des contrôles fiscaux et 44 %

d'augmentation du produit des recettes. Il n'y a pas de corrélation mécanique entre les deux et il faut se méfier de ces chiffres, que je vous communique à titre d'illustration. Des explications permettent un commencement d'appréhension de ce curieux phénomène, nous y reviendrons peut-être.

Second paradoxe : la fraude fiscale n'est pas plus fréquemment ni plus durement réprimée qu'il y a dix ans, contrairement aux intentions nettement exprimées par le législateur. En réalité, on a organisé une transmission beaucoup plus massive vers la justice, mais le circuit est largement embolisé.

Les résultats du contrôle fiscal sont donc globalement stationnaires, ce qui peut s'expliquer de deux façons. La première hypothèse est la suivante : la lutte contre la fraude fiscale est beaucoup plus efficace et il est devenu difficile de frauder, ce qui entraînerait un tarissement en amont. C'est l'un des arguments de la DGFIP, qui développe le concept de « fraude évitée », à propos duquel la Cour des comptes est plus circonspecte, sans remettre entièrement en question son utilité. La DGFIP classe dans cette catégorie les crédits d'impôt qui ne sont pas versés plutôt que les sommes récupérées.

La seconde hypothèse repose sur une moindre efficacité de la détection de la fraude, ou plus exactement, sur le fait que les schémas de fraude, plus complexes, auraient gagné la course contre les schémas de détection, pourtant de plus en plus puissants. Il est très difficile de choisir l'une ou l'autre de ces deux hypothèses et la réalité des chiffres s'explique certainement par un mélange des deux. Il est vraisemblable que plusieurs outils, notamment les déclarations préremplies et le croisement automatique de données, ont tari en amont certaines irrégularités, volontaires ou involontaires, et donc des fraudes relativement simples. En revanche, ces outils ne nous permettent pas d'affirmer que les cas de fraude complexe, avec notamment une dimension internationale, sont correctement saisis.

Voilà ce que nous déduisons de l'évolution des résultats. Ce n'est guère conclusif, j'en suis conscient, mais il ne faudrait pas en déduire que rien n'a été fait. En réalité, beaucoup a été accompli durant cette décennie, probablement plus qu'à aucune autre période.

Deux domaines en particulier ont connu d'importants progrès. Tout d'abord, le traitement des données en masse : celles-ci ont été rendues disponibles pour la DGFIP, qui s'est organisée pour les traiter. Il s'agit de données relativement simples comme les déclarations de salaires et les déclarations par les établissements bancaires ou de bancassurance de leurs revenus financiers, mais aussi de données émanant des plateformes en ligne, qui sont désormais soumises à des obligations de communication en la matière.

Ensuite, les outils de traitement de ce vaste océan de données, qui vont du simple croisement par contrôle de cohérence à des processus plus élaborés reposant sur l'intelligence artificielle et sur des algorithmes complexes, se sont beaucoup développés, devenant de plus en plus disponibles pour l'administration fiscale.

La DGFIP s'était donné une cible de 50 % de contrôles issus de ces traitements automatiques. Cette cible est déjà atteinte, sans que les résultats soient vraiment là ; au point que la DGFIP revient sur cette cible de 50 %, déclarant qu'elle aurait d'abord été une incitation visant à convaincre les services de l'utilité de ces outils, avant d'en faire désormais un plafond, au-delà duquel il ne serait pas nécessairement utile d'aller. De fait, les chiffres ne sont pas prodigieusement convaincants, puisque la moitié des contrôles fiscaux sont issus du traitement des données, alors que le traitement des données n'entraîne que 13 % des redressements. Les plus gros redressements résultent donc encore de l'usage d'outils traditionnels : le renseignement fiscal, la dénonciation, l'expertise, le flair des agents sur le terrain.

La deuxième partie du rapport décrit en détail toutes ces évolutions, qui ont été spectaculaires. Je suis passé rapidement sur la dimension internationale, mais les échanges de données ont également beaucoup progressé, même si la France n'en tire pas totalement parti. Elle pourrait être plus active en matière d'enquêtes conjointes et multilatérales, pour lesquelles nos voisins sont plus efficaces.

La troisième partie du rapport porte sur le volet répressif. La fraude fiscale peut être réprimée par le régime administratif ou par le régime pénal. Dans les faits, le premier est très largement majoritaire : la sanction de la fraude fiscale est principalement à la main de l'administration fiscale, par le biais des pénalités administratives. On peut s'étonner du fait que ces dernières ne progressent pas beaucoup plus que les redressements : manifestement, on ne constate pas de sévérité accrue. Une explication est possible : le droit à l'erreur, introduit par la loi Essoc de 2018 et dont la DGFIP s'est saisie de façon très volontariste, allant jusqu'à élaborer une doctrine du « règlement apaisé des contrôles ». Celle-ci a conduit la DGFIP, sans qu'elle soit capable de quantifier ce mouvement, à privilégier des résolutions rapides, au point de laisser passer des irrégularités, volontaires ou non, en les traitant comme si elles avaient été involontaires. Cela permet de les régulariser par des processus de gestion, sans aller jusqu'au contrôle fiscal. Vous entendez que je suis très prudent dans mes propos.

S'agissant du volet pénal, le verrou de Bercy a presque entièrement été levé, grâce à la transmission automatique. Presque instantanément, les dossiers communiqués au parquet ont été multipliés par plus de quatre. Les statistiques de la justice, très perlées, ne permettent pas d'aller très loin. L'analyse par justiciable montre cependant que le taux de classement sans suite est très important – près de 44 % – et que les solutions alternatives aux poursuites représentent plus de 25 % des dossiers. Les personnes faisant effectivement l'objet d'un déféré devant le tribunal correctionnel pour des faits de fraude fiscale représentent moins d'un quart des dossiers transmis. C'est donc là aussi une demi-déception : tout comme la répression administrative, la répression pénale n'est pas plus sévère qu'avant.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ma première question porte sur la carence française, soulignée dans vos rapports, en matière de chiffrage de l'écart

fiscal et de la fraude fiscale, *a fortiori* de celle commise par les ménages les plus aisés, qui est l'objet de notre commission d'enquête.

Quelles sont vos recommandations pour améliorer la connaissance du montant de la fraude fiscale, en particulier pour les ménages disposant des plus hauts revenus et des plus hauts patrimoines ? Est-il possible de calculer l'écart fiscal concernant les 0,1 % des contribuables les plus riches, voire les 0,01 % d'entre eux ?

M. Emmanuel Giannesini. *A priori*, cela me paraît compliqué. En matière de chiffrage de l'écart fiscal, la France présente un retard par rapport à de nombreux pays. Si tous les pays ne le chiffrent pas, plusieurs d'entre eux le chiffrent depuis longtemps, certains selon un rythme annuel.

Depuis longtemps, bien avant la révolution technologique des années 2010, la DGFIP fonde la programmation de son contrôle fiscal sur une analyse de risques, en recherchant les dossiers à forts enjeux, et non sur des contrôles aléatoires. Dans l'éventail des contrôles de la DGFIP, on ne trouve nulle part de contrôle aléatoire. Par conséquent, on ne peut pas rectifier le biais de sélection. En d'autres termes, quels que soient les résultats du contrôle fiscal, par impôt ou par catégorie de contribuable, il y a un biais de sélection : si les contrôles ont été effectués, c'est qu'il y avait un indice sérieux ou une raison particulière de les faire.

Notre rapport recommande de chiffrer l'écart fiscal, ce qui implique probablement de procéder à des contrôles aléatoires, au moins pour disposer d'un échantillon de référence. La DGFIP l'a fait pour la TVA. Cependant, leur rendement étant très mauvais, nous ne recommandons pas forcément de pratiquer des contrôles aléatoires de manière routinière. On consacre beaucoup de temps et de ressources à contrôler des dossiers qui sont en grande majorité conformes. C'est ce que la DGFIP reproche à cette méthode.

Par conséquent, il paraît compliqué d'établir une probabilité de fraude pour certaines catégories de contribuables. Il est déjà compliqué de le faire pour un impôt. Il faudrait ensuite décomposer le paiement de cet impôt selon différentes tranches pour en déduire un taux de fraude, en quelque sorte, par catégorie. Mais en réduisant ainsi l'échantillon, il risque de ne plus être représentatif. Je crains donc que ce ne soit très compliqué, à moins de faire des contrôles aléatoires sur un très grand nombre de contribuables, auquel cas un découpage en tranches permettrait de voir si telle ou telle catégorie est plus fraudeuse qu'une autre.

Compte tenu des chiffres dont on dispose, il me semble donc difficile d'établir des conclusions rigoureuses.

M. Charles de Courson, rapporteur. En l'état actuel des données, vous avez raison, mais si l'on se base sur les 0,1 % des contribuables les plus aisés, soit 40 000 personnes *grosso modo*, il serait possible de sélectionner aléatoirement un millier de dossiers.

Je reconnais que si l'on se penche sur les 0,01 %, soit 4 000 contribuables, il est plus compliqué de dégager un échantillon représentatif. Il vaudrait donc mieux faire un contrôle exhaustif des 1 000 contribuables les plus aisés, par exemple.

M. Emmanuel Giannesini. Je prends le risque de vous glisser une solution plus simple : consulter les statistiques de la DNVSF (direction nationale des vérifications de situations fiscales), qui est chargée des plus gros patrimoines et des personnalités exposées. Malheureusement, nous n'avons pas isolé les résultats des contrôles de la DNVSF, ils ne le sont pas dans les statistiques de la DGFIP, mais il doit être possible de le faire.

Par ailleurs, si l'on retient l'idée des dossiers à forts enjeux, autrement dit, des contribuables à hauts revenus, on en revient à la pratique avant 2018. 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. Je pense qu'ils le sont encore.

Les nouveaux critères de déclenchement d'un contrôle fiscal, notamment issus du *data mining*, ne concernent que la moitié des contrôles des particuliers. L'autre moitié repose toujours sur des méthodes traditionnelles. Certaines directions régionales continuent d'utiliser les critères des forts enjeux et de sélectionner les plus hauts revenus et les plus gros patrimoines, d'autres accordent une place particulièrement importante au renseignement fiscal, aux dénonciations notamment. Disposer de hauts revenus et d'un gros patrimoine demeure un critère dans la programmation locale.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ces contribuables étaient marqués d'une pastille rouge, comme on disait à l'époque. Quels étaient les seuils au-delà desquels cette pastille était appliquée ?

M. Emmanuel Giannesini. Je ne sais pas.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous n'avez pas demandé à voir les dossiers à fort enjeu, ni cherché à savoir combien ils étaient ?

M. Emmanuel Giannesini. Le contrôle triennal des dossiers à fort et à très fort enjeu était pratiqué avant 2018, c'est-à-dire précisément la période que nous n'avons pas examinée.

M. Guilhem Blondy, secrétaire général du Conseil des prélèvements obligatoires. Le seuil de contrôle de la DNVSF est fixé à 1 million d'euros de revenus et 7 millions d'euros en actifs.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ma deuxième question porte sur l'évaluation de l'écart fiscal et de la fraude fiscale impôt par impôt, qui est une piste avancée par la Cour des comptes dans son rapport. Selon vous, quels devraient être les impôts à traiter en priorité, notamment pour cibler la fraude fiscale commise par les ménages les plus aisés ?

M. Emmanuel Giannesini. La TVA ayant déjà été examinée, nous recommandons de traiter en priorité l'IR et l'IS, afin que l'évaluation de l'écart fiscal se rapproche le plus possible d'un volume significatif de recettes fiscales, 85 % par exemple.

Nous n'avons répondu à cette question en ce qui concerne spécifiquement les gros patrimoines et aux hauts revenus ; à mon sens, la recommandation resterait la même s'agissant de l'IR, auquel il faudrait probablement ajouter l'IFI (impôt sur la fortune immobilière). Je ne suis pas totalement affirmatif concernant ce dernier, qui n'est pas spécialement fraudogène d'après les services de la DGFIP. L'IFI partage le problème commun à tous les impôts sur le patrimoine et les actifs : la valorisation des actifs, qui se retrouve au cœur de la plupart des contentieux et des contestations.

M. Charles de Courson, rapporteur. Nous disposons désormais du service « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI).

M. Emmanuel Giannesini. Parce qu'il n'est pas considéré comme suffisamment fiable, le service GMBI ne peut pas encore être utilisé dans les traitements automatiques. L'une de nos recommandations consiste justement à achever sa fiabilisation.

Par ailleurs, des traitements algorithmiques permettent déjà de rapporter les transactions à une valeur de marché estimée à partir des ventes.

M. Charles de Courson, rapporteur. Pensez-vous que les ménages les plus aisés seraient plus enclins à pratiquer l'évasion fiscale ? Le cas échéant, pourquoi ?

M. Emmanuel Giannesini. La Cour n'a pas de raison particulière de considérer que ces ménages pratiquent davantage la fraude fiscale. Néanmoins, les fraudes commises par les personnes à hauts revenus ou haut patrimoine présentent, par construction, des enjeux financiers supérieurs.

Le bilan du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) – surnommé « la cellule d'amnistie » – montrait que le montant moyen des dossiers s'élevait à 988 000 euros, c'est-à-dire des montants importants ; 711 dossiers de demandes de régularisation dépassaient les 5 millions. Honnêtement, je ne saurais pas apprécier ce chiffre.

M. Charles de Courson, rapporteur. S'agit-il de l'assiette ou des montants ?

M. Emmanuel Giannesini. Il s'agit du montant des avoirs régularisés, mais pas forcément des droits dus sur ces avoirs.

La Cour des comptes a estimé que le STDR avait été relativement efficace pour solder le passé, notamment la situation d'héritiers : deux tiers des dossiers

concernaient des personnes ayant hérité de biens ou d'avoirs à l'étranger qui n'avaient jamais été régularisés.

En revanche, la Cour avait constaté que ce système ne présentait pas d'intérêt particulier pour les très grandes fraudes sophistiquées relevant d'une intention délibérée, qui n'étaient sans doute pas son objet.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Vous dites qu'il n'y a pas de raison de penser que les contribuables ayant de hauts revenus fraudent davantage que les autres, mais que les sommes sont plus importantes lorsqu'ils le font.

Pourtant, ces hauts revenus revêtent des formes multiples, ce qui facilite la fraude. À l'inverse, quelqu'un qui perçoit simplement un salaire aura bien du mal frauder – sans même parler du fait qu'il ne bénéficie pas de conseils pour ce faire.

Je suis surpris de votre réponse, que j'ai peut-être mal comprise.

M. Emmanuel Giannesini. Je vais essayer de reformuler. Nous n'avons ni établi ni eu connaissance de classement des différentes catégories de contribuables en fonction de leur inclination à frauder : nous ne voyons pas de probabilité plus grande de fraude pour telle ou telle catégorie. En revanche, nous constatons que les enjeux de la fraude augmentent en fonction du niveau de revenus et de patrimoine, c'est logique.

D'ailleurs, nous ne raisonnons pas par contribuables, mais par impôt. C'est pourquoi j'ai signalé que certains impôts sont considérés comme fraudogènes par l'administration, parce qu'ils présentent des fragilités intrinsèques. Pour certains autres, la fraude est en effet beaucoup plus difficile. M. Coquerel vient d'évoquer l'IR des contribuables salariés : à partir du moment où il y a un tiers déclarant, la fraude ne peut concerner que des activités occultes, qui représentent d'ailleurs le principal bloc de fraude fiscale.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ou des avantages en nature !

M. Emmanuel Giannesini. On nous a plutôt signalé les activités occultes. Mais nous n'avons pas établi de classement, je ne m'avancerai donc pas.

M. le président Jean-Paul Mattei. Depuis que les déclarations sont informatisées, il semble difficile pour un salarié de frauder l'impôt sur le revenu. La fraude semble plutôt liée à la fiscalité du patrimoine : les transmissions, les plus-values… Vous parliez également de l'IFI et des régularisations au moment des successions.

M. Emmanuel Giannesini. Dans les 17 milliards de droits rappelés l'année dernière par la DGFIP, le principal montant, et de loin, est produit par la DVNI (direction des vérifications nationales et internationales), chargée du contrôle des grandes entreprises ayant une activité internationale. Ces cas de fraude concernent notamment la question connue des prix de transfert et leurs enjeux n'ont rien à voir

avec la fraude commise par les particuliers : dans un seul dossier, il peut être question de dizaines, voire de centaines de millions d'euros. La DVNI représente moins de 1 % des dossiers contrôlés, mais plus du tiers – 34 % je crois – des résultats du contrôle fiscal.

Permettez-moi cette réponse légèrement oblique, la présente commission d'enquête s'intéressant aux particuliers, mais pour trouver les plus grosses fraudes, il faut plutôt regarder du côté des entreprises, et peut-être d'ailleurs du côté de la zone grise entre particuliers et entreprises.

Le mot de fraude est souvent utilisé de façon très large. Parce que nous sommes obligés d'être rigoureux, nous la définissons comme un manquement intentionnel à la règle de droit. En l'absence de manquement à la règle de droit, c'est-à-dire dans le cas de l'optimisation fiscale agressive ou de l'utilisation des interstices de la réglementation, nous n'avons pas à traiter les dossiers. Aucun contrôle n'est évidemment déclenché sur des faits légaux. Au risque de vous décevoir, je dois redire que nous n'avons pas de classement des contribuables les plus susceptibles de frauder.

Nos rapports présentent des cas de fraudes, qui aboutissent souvent à des recommandations, sur la valorisation des actifs, par exemple, mais je ne saurais quantifier la fraude, puisqu'il n'en existe pas d'estimation.

M. Guilhem Blondy. J'ajoute qu'à ma connaissance, nous n'avons pas de données par catégories de revenus, mais nous avons des données par secteur sur les revenus du travail. Les Urssaf et le Haut Conseil du financement de la protection sociale recueillent de telles données pour les cotisations sociales. Ils mesurent un écart social et exploitent les données par secteur parce qu'ils ont assez de profondeur statistique pour le faire. On voit alors apparaître des palmarès des secteurs les plus fraudogènes, où se distingue assez facilement la nouvelle économie des plateformes, ainsi que des secteurs un peu plus traditionnels, comme l'agriculture et la construction.

Quant aux types d'impôts, le CPO comme la Cour des comptes ont constaté dans plusieurs rapports que, globalement, les dispositifs de tiers déclaration sécurisent assez fortement les impôts. Je n'irai pas jusqu'à dire que les dessous-de-table n'existent jamais en matière de plus-value immobilière, mais il faut que trois personnes se mettent d'accord. Il ne suffit pas qu'un déclarant fasse une fausse déclaration.

M. Charles de Courson, rapporteur. Une fois que vous avez retiré les salaires et les revenus des valeurs mobilières, qui sont déclarés au fisc par les banques, restent dans l'assiette de l'impôt sur le revenu les loyers, les plus-values, les cryptoactifs et des choses de ce genre. Quelle part de l'assiette cela représente-t-il ? Environ 5 % ou 10 % ?

M. Emmanuel Giannesini. On ne peut pas le savoir, monsieur le rapporteur.

M. Charles de Courson, rapporteur. Les gens qui déclarent sous-déclarent-ils ? Dans l'état actuel des déclarations, la partie qui ne passe pas par un tiers a beaucoup diminué.

M. Emmanuel Giannesini. Comme vous venez de le dire, on sait dire ce qui est déclaré mais pas, malheureusement, ce qui ne l'est pas.

M. Guilhem Blondy. L'enjeu est effectivement ce qui n'est pas déclaré, et ce que la loi autorise à ne pas déclarer. Il y a effet dans le revenu fiscal de référence (RFR) un nombre assez considérable de revenus : sauf erreur – nous préciserons ce chiffre par écrit – 117 catégories de revenus n'ont pas à être déclarées. On distingue, en matière fiscale, « assujetti » et « exonéré » : le revenu fiscal de référence devrait normalement comporter tout ce qui est assujetti, même ce qui est taxé à zéro. Or de très nombreux revenus théoriquement assujettis sont exonérés et ne sont pas déclarés : on ne les connaît donc pas, et on ne sait pas s'ils ont été classés correctement dans la bonne catégorie de revenus.

M. Charles de Courson, rapporteur. La quatrième question est un peu plus pointue. Le rapport du CPO souligne les opportunités offertes par la transition numérique en matière de fraude fiscale et d'évitement fiscal. Pouvez-vous expliciter ce phénomène ? En particulier, en quoi l'usage des cryptoactifs constitue-t-il un vecteur de fraude significatif ? Nous avons posé cette question à la DGFIP : en 2024, on comptait 18 dossiers de redressement, pour 8 millions ; en 2025, 54 dossiers pour 52 millions – ces chiffres sont indicatifs. Est-ce une source de fraude importante ?

M. Patrick Lefas. Le phénomène des actifs numériques se développe considérablement et très vite : d'après les chiffres de la Banque de France, le volume d'actifs numériques en circulation était estimé en décembre 2023 à 1 620 milliards d'euros, soit 10 % de la masse monétaire en M1, et, en novembre 2025, à 3 100 milliards de dollars. Les volumes sont tout à fait considérables.

M. Charles de Courson, rapporteur. S'agit-il de chiffres mondiaux ou français ?

M. Patrick Lefas. Ce sont les chiffres français. 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.

Cela pose évidemment la question des obligations déclaratives. Ces obligations ont augmenté. Certaines résultaient déjà de la loi Pacte de 2019 et elles ont été renforcées dans la loi de finances pour 2025 pour les détenteurs d'actifs

hébergés par des PSAN étrangers. La DAC 8, la directive européenne relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal, qui après une phase de transition entrera vraiment en vigueur le 1er janvier 2027, imposera à l'ensemble des PSAN européens de déclarer à l'administration de l'État membre dans lequel ils sont agréés un ensemble d'informations relatives aux transactions réalisées par leurs intermédiaires, notamment la valeur des transactions et l'identité des personnes. Ces échanges automatiques entre États devraient accroître significativement la capacité de l'administration fiscale à savoir quelle est l'assiette et ce qu'elle peut redresser.

Dans notre rapport sur l'imposition des patrimoines, que nous avons évoqué lors de notre première audition, nous souhaitions que les obligations des PSAN au titre de la DAC 8 soient étendues aux comptes d'actifs numériques détenus par les résidents, car ils n'ont actuellement cette obligation que pour les non-résidents. Il serait donc très important d'instaurer une obligation de notification à l'administration fiscale de la détention des portefeuilles de cryptoactifs auto-hébergés, à partir peut-être d'un seuil défini en valeur.

Les cryptos sont certainement un enjeu très important. On commence d'ailleurs à trouver dans les déclarations de succession des blocs d'actifs numériques. C'est notamment un sujet d'attention très fort pour la Banque de France.

M. le président Jean-Paul Mattei. Le prélèvement à la source sur les plus-values réalisées existe pour les plus-values immobilières et pour les distributions de dividendes, mais pas pour les plus-values mobilières, pour lesquelles il y a un décalage. Sentez-vous une forme de perte en ligne selon le type de prélèvement et la temporalité de la taxation, selon que l'imposition est payée au moment de la cession ou sur déclaration avec un décalage d'un an ? Avez-vous identifié de telles pratiques ?

M. Patrick Lefas. Nous n'avons malheureusement pas regardé cela, mais c'est certainement un bon sujet à creuser.

M. Charles de Courson, rapporteur. Est-il possible de quantifier la part des ménages les plus aisés en revenus et en patrimoine, et son évolution annuelle par rapport, d'une part, au nombre de contrôles fiscaux effectués par l'administration fiscale, en particulier au titre des examens de situation fiscale personnelle, et par rapport, d'autre part, au montant des droits de pénalité notifiés et au montant encaissé à la suite du contrôle fiscal ? Vous avez déjà un peu dit, si j'ai bien compris, qu'actuellement vous n'êtes pas capable de répondre à cette question.

M. Emmanuel Giannesini. Ce que j'ai dit, c'est que nous ne l'avons pas fait. Par ailleurs, je ne suis pas sûr que l'administration fiscale soit en mesure de le faire, mais j'ai un doute, pour une raison liée à leur système d'information. En effet, ce que vous évoquez relève du système d'information statistique de la DGFIP, c'est-à-dire d'une application dénommée Iliad, qui n'est pas l'application qui permet

d'effectuer les contrôles, mais celle qui permet normalement d'extraire des données à des fins statistiques. Je ne sais pas ce qu'il y a dans cette application. Je dois vous en citer une troisième : le projet Pilat, qui vise précisément à unifier l'ensemble des applications mobilisées pour le contrôle fiscal. On peut imaginer qu'avec Pilat le module statistique fonctionnera et sera capable de croiser les résultats des contrôles fiscaux et la catégorisation des contribuables, c'est-à-dire les données générales qui leur sont afférentes.

Pour récapituler, nous ne l'avons pas fait et je ne suis pas sûr que l'administration fiscale soit à même de le faire, mais le projet de reconfiguration de ses systèmes d'information devrait permettre de répondre à votre question.

M. Patrick Lefas. En 2024, en matière d'impôt sur le revenu, les directions nationales représentaient moins de 2 % des rectifications, mais 19 % des redressements notifiés, 128 millions d'euros sur 662 et 253 dossiers sur 13 808. Cela signifie que les dossiers sont relativement peu nombreux, mais le rendement relativement important. C'est un élément que nous versons au dossier.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Je suis assez étonné que, sur un sujet qui est au centre des discussions au Parlement depuis maintenant plusieurs années, soit le fait que les très hauts revenus payent moins d'impôts que la moyenne, on observe un manque considérable de données. Puisque vous êtes sous serment, peut-être pourrez-vous me répondre sincèrement : ce manque de données tient-il au fait que, depuis des années, il n'y a pas eu de donneurs d'ordres pour les chercher ou à une extrême complexité de la tâche ? Je m'interroge sur les causes de ce manque. Vous n'êtes pas les seuls dans cette situation, c'est même assez systématique. Il y a un décalage entre notre demande et ce que vous êtes capables de nous dire. Je ne remets pas en question votre parole, mais comment analysez-vous cet état de fait ?

M. Emmanuel Giannesini. Une réponse est tout à fait connue : depuis la fin de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), il n'y a plus de données consolidées sur le patrimoine des contribuables. À ma connaissance, il n'existe pas de fichier qui permette de récapituler et de croiser de façon relativement simple l'ensemble du patrimoine et des revenus d'un contribuable. L'ISF permettait de le faire mais, aujourd'hui, ce n'est pas possible. Quant à savoir si c'est hors de portée, je veux rester prudent : en collationnant les déclarations annuelles, on peut supposer qu'on finit par avoir une certaine vue de ce que détiennent les personnes mais, je le répète, avec la fin de l'ISF, il n'y a pas d'éléments consolidés, bien que l'on connaisse le patrimoine immobilier au moyen de l'IFI et les revenus au moyen de l'IR.

Pour des choses très spécifiques, nous avons par exemple constaté que l'administration fiscale ne possédait pas de bibliothèque des pactes Dutreil ; ils ne sont pas numérisés sous des formats types ni conservés en routine, et ne sont donc découverts que lorsqu'on les fait jouer, c'est-à-dire au moment où l'on demande le bénéfice de l'avantage fiscal lié à la transmission, et où les dispositions du pacte sont donc portées à la connaissance de l'administration fiscale. Voilà au moins un élément de réponse.

Sur votre deuxième question, qui porte sur le fait que les institutions ne semblent pas avoir de données à propos d'un sujet qui est au cœur du débat public, j'avoue que je n'ai pas de réponse précise. Vous savez bien que, quand on nous demande une enquête, nous essayons de la faire.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Depuis qu'Éric Lombard a annoncé que des milliers, voire des dizaines de milliers de personnes payent zéro impôt sur le revenu, que je me suis rendu à Bercy, que le président de la commission des finances du Sénat s'y est rendu lui aussi avec le rapporteur général, et que nous avons de nombreuses demandes d'informations, j'ai l'impression qu'il y a subitement des choses qui sortent et qui ne sortaient pas avant. C'est la raison pour laquelle je pose cette question. J'ai l'impression que ces demandes-là n'ont jamais été faites. Elles le sont maintenant par l'Assemblée nationale, et c'est tant mieux.

M. Patrick Lefas. Sur ces 13 000 personnes, le fisc a engagé des contrôles pour ceux qui étaient à zéro impôt sur le revenu avec des patrimoines élevés. Cela a donc bien enclenché une politique de contrôle et cela a donc une certaine vertu, même s'il faut évidemment garder une certaine distance vis-à-vis de cette liste car, lorsqu'on examine la situation département par département, on constate tout de même certaines anomalies. En outre, la situation peut être différente d'une année sur l'autre et il faudrait donc l'examiner sur plusieurs années.

M. le président Jean-Paul Mattei. Pour ce qui est des pactes Dutreil, il faut distinguer entre le pacte proprement dit et la seconde phase, celle de la mutation. Normalement, tous les actes sont enregistrés, et cela depuis des années : ce n'est pas nouveau. Il est en effet dommage que nous n'ayons pas pu avoir des consolidations. Des droits sont payés, même s'ils sont allégés, et ils donnent même lieu souvent à des demandes de paiement différé et fractionné. L'administration est donc informée et je suis donc un peu étonné qu'elle ne dispose pas de ces renseignements.

M. Charles de Courson, rapporteur. En réalité, du temps de l'ISF, on n'avait pas ces informations, car les biens professionnels étaient exonérés et n'étaient donc pas déclarés. C'était d'ailleurs aussi le cas des assurances vie, qui ne le sont pas davantage lors des transmissions. Il y a donc quand même une défaillance.

Le seul moment où les hauts revenus et les hauts patrimoines apparaissent est celui des successions. À partir de celles-ci, on peut tout à fait, techniquement, reconstituer le patrimoine : quand on connaît le flux des entrées et sorties, on peut évaluer un stock. Or personne, semble-t-il, ne s'est intéressé à cette question, alors que tout cela est déclaré et sera, d'après ce qui nous a été dit, numérisé dans un fichier d'ici deux ans : on pourrait donc parfaitement, par ce biais, disposer d'une évaluation notamment des biens professionnels. Partagez-vous cette idée ?

M. Guilhem Blondy. En disant : « bientôt numérisé », vous avez fait la question et la réponse… Vous avez parfaitement raison de souligner que c'est au

moment de la succession ou de la donation que l'information est la plus complète car, malgré l'existence de certains régimes très dérogatoires et très favorables, l'assiette est complète et inclut les biens professionnels. C'est donc bien le moment où la photo pourrait être la plus complète.

Cette photo, les notaires l'ont. Les informations transmises, en tout cas celles qui sont traitées par l'administration, sont très agrégées, et c'est la raison pour laquelle on ne disposait pas, par exemple, d'évaluation fiable pour le pacte Dutreil. On espère donc beaucoup du projet IA Enregistrement.

Si on ne veut pas être déçu, il faut peut-être tirer une leçon des projets précédents : cette fonction statistique doit être embarquée dès l'origine dans le projet. En effet, de nombreux projets de la DGFIP sont orientés, et c'est normal, vers la gestion et le contrôle, mais pas forcément vers la conception de la politique fiscale ou le traitement statistique. Il faudra donc s'en assurer dans ce projet, et cela n'a été fait ni par la Cour des comptes ni par le CPO. Toujours est-il que la succession est sans doute le bon moment pour avoir la photo la plus complète et que le projet IA Enregistrement est sans doute une opportunité intéressante. Il faudra s'assurer que le cahier des charges de ce projet réponde bien aussi à cette demande, qui n'est pas la demande primaire des services de gestion ou de contrôle, dont l'objectif n'est pas d'établir des statistiques, mais d'abord de remplir leur mission opérationnelle.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous précisez que le nombre des ESFP (examen contradictoire de la situation fiscale personnelle) a nettement diminué – de 22 % – entre 2019 et 2023, malgré une hausse du rendement de ces contrôles. Quel est le profil des personnes ciblées par les ESFP ? Comment expliquer la progression du rendement total de ces contrôles malgré la baisse de leur nombre ? Cette situation ne plaide-t-elle pas pour une augmentation du recours aux ESFP ?

M. Patrick Lefas. Nous n'avons pas connaissance des profils précis ciblés par l'administration fiscale dans le cadre de ces examens contradictoires, ce choix relevant de la compétence des services de contrôle fiscal. La doctrine administrative précise que ces examens ont pour objectif de contrôler la cohérence entre, d'une part, les revenus déclarés au titre de l'impôt sur le revenu et, d'autre part, la situation de trésorerie, la situation patrimoniale et les éléments du train de vie du contribuable et des autres membres de son foyer fiscal.

Nous avons réalisé, dans un des rapports qui nous a permis de bâtir le rapport sur l'imposition des revenus, un suivi depuis 2012 de l'évolution du nombre de ces examens contradictoires, sur le fondement des cahiers statistiques de la DGFIP. En 2024 le nombre des ESFP était de 1 838. À notre connaissance, il n'y a pas eu d'études antérieures à 2012.

Deux éléments généraux d'explication peuvent expliquer la progression du montant des droits nets notifiés par la DGFIP à l'issue de ces examens

contradictoires, malgré la baisse de leur nombre. Il s'agit, d'une part, du développement du *web scraping* : depuis 2020, l'aspiration des données a permis aux services du contrôle fiscal d'acquérir de nouvelles données explicitant des situations qui ne pouvaient auparavant être éclaircies que par un contrôle sur place, ce qui a pu conduire à faire baisser le nombre d'examens contradictoires. Il s'agit, d'autre part, de la concomitance d'un recul des effectifs affectés au contrôle fiscal et du développement de l'usage de l'intelligence artificielle et des méthodes de *data mining*, qui a pu conduire la DGFIP à privilégier une stratégie d'examens contradictoires moins nombreux mais mieux ciblés et permettant donc des performances accrues en matière de redressements fiscaux. C'est une information que l'on retrouve d'ailleurs dans le PAP (projet annuel de performances) et le RAP (rapport annuel de performances) de la DGFIP, puisqu'il s'agit d'un élément de la performance du contrôle fiscal.

Nous n'avons pas d'opinion sur la pertinence de la hausse du nombre d'examens contradictoires. Nous relevons néanmoins qu'une telle hausse, à moyens humains constants, engendrerait probablement une baisse du nombre des contrôles dans d'autres secteurs, parce que le système fonctionne un peu comme des vases communicants. Tout dépend de la priorité qu'on se donne : c'est un choix de politique fiscale dont il est légitime que le Parlement se soucie.

M. Charles de Courson, rapporteur. Le croisement des données en masse semble, selon le rapport de la Cour des comptes, être tout à fait pertinent en matière d'impôt sur le revenu, en particulier en matière de crédit d'impôt et de réduction d'impôt. Pouvez-vous en présenter le principe et les potentiels gains à en tirer ?

Nous venons d'avoir la réponse relative au pourcentage du revenu fiscal de référence que représentent ces crédits et réductions d'impôt en fonction des déciles. La moyenne est de 1,4 %. Mais à l'exception du deuxième décile, où il est de 1 %, ce taux est de 0,7 % ou 0,8 % jusqu'au huitième décile, puis augmente pour passer à 1,3 % au neuvième et 2,3 % au dixième décile, puis 2,4 % au dernier centième et 2 % au dernier millième. Il semble donc que ce ne soient pas les crédits et réductions d'impôts qui offrent des voies d'évacuation massives, parce qu'ils sont tous plafonnés, sauf les dispositifs Malraux et DOM-TOM.

M. Patrick Lefas. Le CPO réalise actuellement une étude à ce sujet, à la demande de parlementaires. C'est donc évidemment un sujet que nous allons regarder. L'échéance est fixée à début septembre.

M. Emmanuel Giannesini. Les outils de croisement de données sont effectivement assez pertinents pour l'IR : le taux de pertinence du croisement de données ou des listes de *data mining* – c'est-à-dire la proportion des contrôles réalisés sur la base de ce traitement qui débouchent effectivement sur des redressements – est dans ce cas de 65 %, soit des deux tiers. En l'état, l'IR est l'impôt pour lequel le taux de pertinence du *data mining* est le plus élevé, et nous recommandons précisément à la DGFIP de fonder sa stratégie de contrôle et, le cas échéant, de la formaliser, sur ces résultats, évalués dans la durée. Les résultats que

je cite sont ceux qui ont été évalués en 2024. Nous pensons que chaque liste de *data mining* ou chaque mode de traitement doit faire l'objet de ce type d'analyse pour en déduire lesquels sont les plus cohérents.

Dans ses principes, cette analyse est, pour l'IR, relativement simple. Elle n'est pas extrêmement élaborée sur le plan algorithmique : il s'agit essentiellement de croisement de données, et donc simplement de la mise en cohérence de deux séries de données.

Dans le cas des crédits d'impôt sur l'IR, on trouve toutes sortes de données. Vient évidemment à l'esprit l'emploi à domicile, qui renvoie aux données de l'Urssaf. Cette analyse très facile et qui se pratique déjà depuis plusieurs années détecte *a priori* tout écart entre la donnée déclarative de l'Urssaf et celle de l'IR. Il est plus difficile de dire si elle donnera lieu à un contrôle. Il existe des seuils d'alerte et les décisions dépendent de la programmation locale. Généralement, ce genre d'anomalie n'est pas traité dans le cadre du contrôle fiscal, mais de l'irrégularité présumée involontaire, c'est-à-dire d'un échange, d'une question de l'administration fiscale, qui donne généralement lieu à une rectification spontanée et immédiate du contribuable. Voilà pour le principe.

Le taux de pertinence est plus faible pour les autres impôts, pour lesquels il est moins évident de rapporter les données.

La DGFIP nous avait signalé l'année dernière qu'elle avait détecté une brusque augmentation des cas de fraudes sur les remboursements et crédits d'impôt, notamment depuis l'instauration du versement dès janvier des deux tiers du montant de l'année précédente. Je ne me rappelle plus exactement la mécanique ni les conclusions opérationnelles qu'elle en a tirées, et qui seraient de toute façon récentes, et je préfère donc ne pas aller au-delà. Toujours est-il que le volume des RICI (réductions et crédits d'impôt) par rapport aux revenus fait partie des critères d'un des traitements algorithmiques du bureau chargé du *data mining*.

M. Charles de Courson, rapporteur. Quel regard portez-vous sur l'éventuelle introduction d'une obligation déclarative visant à disposer d'une connaissance plus précise du patrimoine financier et professionnel des contribuables, y compris en l'absence de finalité directement contributive ? Un tel dispositif serait-il de nature à renforcer les capacités de détection et de lutte contre la fraude fiscale ?

Nous avons aussi posé cette question à la direction générale des impôts, qui nous a dit qu'elle avait pour tradition de ne pas demander d'informations qui ne donnent pas lieu au paiement d'un impôt. Rien ne l'interdit, toutefois, et puis on peut changer les traditions.

M. Emmanuel Giannesini. Je crois que vous avez voté tout à l'heure un projet de loi de simplification et je ne suis pas sûr que le fait de demander des éléments en plus de la déclaration faite à des fins d'établissement de l'impôt relève de la simplification. La Cour n'a pas pris position explicitement sur le sujet, mais

nous demandons fréquemment plus de transparence sur un certain nombre d'informations. Je dirais donc spontanément que l'esprit général de nos rapports ne serait pas forcément opposé à demander plus d'informations. Il faut cependant le faire avec discernement parce que la démarche de simplification des déclarations entreprise depuis une bonne vingtaine d'années apparaît plutôt comme un acquis qu'il ne faut pas fragiliser. Je conviens, en revanche, de la pertinence de l'initiative et, puisque nous demandons souvent davantage d'informations, c'est concevable.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je ne me souviens pas si l'obligation de saisir sur le site impots.gouv.fr l'utilisation des immeubles était une préconisation de la Cour des comptes.

M. Guilhem Blondy. Cette déclaration a une finalité fiscale : GMBI est né de la suppression de la taxe d'habitation. Jusque-là, on utilisait l'information issue de la taxe d'habitation pour asseoir d'autres impôts, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), la taxe sur les logements vacants ou la taxe d'aménagement.

Il existe quelques limitations à l'imposition d'obligations déclaratives sans finalité fiscale directe, ce qui n'est pas tout à fait le cas pour GMBI.

M. Alexandre Jehan, conseiller référendaire du Conseil des prélèvements obligatoires. Sur un plan plus technique, en effet, trois considérations principales peuvent être prises en considération dans l'hypothèse d'un dispositif de déclaration hors déclaration fiscale, à des fins purement statistiques.

Il est d'abord nécessaire d'intégrer dans la réflexion le règlement général sur la protection des données (RGPD), qui impose de préciser l'objectif et les modalités du traitement et de définir la durée de la conservation des données. La conservation à des fins statistiques peut en effet avoir des enjeux en ce domaine. Les données relatives à certains impôts ne sont actuellement conservées que durant quelques années.

Il faut également prévoir les méthodes de collecte et, éventuellement, le système d'information, dans le cas où seuls les services statistiques y auraient accès – aujourd'hui, ce sont plutôt les services du recouvrement et du contrôle.

À cela s'ajoute le principe de conciliation entre l'intérêt public recherché et le respect de la vie privée, principe à la fois conventionnel et constitutionnel. En effet, il relève de la Convention européenne des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme a récemment considéré qu'un traitement prévu par la loi italienne qui permettait l'accès à des données bancaires à des fins de contrôle fiscal constituait une violation du principe de droit à la vie privée, en l'absence de garanties procédurales suffisantes pour les protéger d'abus éventuels, notamment parce que le suivi par un juge n'était pas prévu. Une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel relève en outre qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre le respect de la vie privée et les autres exigences

constitutionnelles. Cette idée, qui revient régulièrement, a pu conduire le juge constitutionnel à censurer des dispositions législatives, notamment la création du registre national des crédits aux particuliers, dont on a considéré que l'objectif n'était pas suffisant par rapport au respect de la vie privée.

Il s'agit donc d'un cadre juridique développé et assez contraignant, qui a pu aussi conduire, même lorsqu'il y avait des demandes à des fins fiscales, à réduire le champ de certaines dispositions récentes. C'est le cas pour le *data mining*.

Il faut aussi citer l'enjeu de l'acceptabilité. Il a été question de la loi Essoc. La DGFIP a fait des efforts pour parvenir à une déclaration simple et claire. Le baromètre des prélèvements obligatoires établi par le CPO en 2025 montre que la déclaration est beaucoup plus simple en France que dans d'autres pays. Tout cela contribue à l'acceptabilité.

Le second point est plus pratique. Dans le cas où les bases ne seraient consultables qu'à des fins purement statistiques, et où seuls les services statistiques y auraient accès, à l'exclusion des services de contrôle fiscal, pour des raisons liées au RGPD, il ne pourrait y avoir, par définition, de contrôle des données fournies, d'autant plus qu'il n'y aurait pas véritablement matière à contrôle, faute d'impôt dû. La déclaration serait difficile à recontrôler, à moins de définir les modalités du contrôle que pourrait exercer un service statistique.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ne pourrait-on pas contourner l'obstacle juridique en justifiant le recueil de données non par la volonté de lever immédiatement l'impôt mais par celle de suivre l'évolution du patrimoine en vue de la succession future ou d'une donation ? Une autre voie serait possible : demander aux entreprises de déclarer qui possède quoi, quitte à passer par le truchement de la Banque de France. Cela éviterait de faire peser une obligation déclarative sur les particuliers. L'essentiel des dividendes versés étant déclarés par les banques, celles-ci disposent des informations.

M. Patrick Lefas. La recherche d'informations qui ne sont pas susceptibles d'être mobilisées à brève échéance soulève une difficulté au regard du droit de propriété. Faire des entreprises des tiers déclarants me semble une construction un peu baroque. La priorité est plutôt de fiabiliser l'IFI : les vérifications menées doivent permettre de s'assurer de la valeur des biens immobiliers à partir de leur valeur d'origine, à la suite d'une acquisition ou d'un transfert dans le patrimoine de la personne. Les conditions de déclaration doivent aussi conduire à améliorer le rendement de l'IFI. S'agissant de la politique de contrôle fiscal, la DGFIP souhaite mettre l'accent sur l'accroissement du nombre de vérifications systématiques de la valorisation des biens immobiliers, notamment des résidences principales et secondaires, pour que l'assiette soit fiable.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ces biens supportent un impôt, qui est la taxe foncière, et l'objet de ces vérifications est d'asseoir l'assiette de la taxe

foncière. L'IFI est tout à fait secondaire puisqu'il ne rapporte que 4 milliards : par rapport à l'IR, c'est, comme on dit chez moi, des caramels mous.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Les derniers rapports du CPO évoquent explicitement des schémas d'optimisation fiscale et des failles dans la fiscalité du capital qui contribuent à réduire la participation des plus riches au financement de nos services publics. Il n'est pas établi, dites-vous, que plus on est riche, plus on fraude. Mais plus on est riche, plus il est facile, me semble-t-il, de contourner légalement l'impôt. Et on pourrait presque dire, je crois, que plus on est riche, plus il est facile de beaucoup frauder – j'intègre à la fraude toute l'optimisation grise, qui peut tomber d'un côté ou de l'autre selon le moment. Quels sont les principaux mécanismes d'optimisation utilisés par les contribuables les plus riches ? Peut-on estimer le manque à gagner lié à ces pratiques ? J'ai cru comprendre que vous aviez répondu par la négative. Pourquoi ces contribuables peuvent-ils encore recourir à des dispositifs bien identifiés ? Que faudrait-il faire pour prévenir ces comportements ?

M. Patrick Lefas. Les pratiques que vous mettez en avant 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, la rétention des dividendes au sein des holdings qui prennent en charge une partie du train de vie de leurs dirigeants, l'amortissement du bâti pour des biens qui font l'objet d'une location occasionnelle, le placement de plus-values de cessions de titres en reports d'imposition dans le cadre du mécanisme d'apport-cession, auxquels s'ajoutent, bien sûr, le pacte Dutreil, le démembrement de propriété, l'assurance vie et l'effacement des plus-values latentes dans le cadre du PER (plan d'épargne retraite) et de l'apport-cession, notamment.

Ce bloc de pratiques d'optimisation nous a conduits à affirmer, dans notre rapport sur l'imposition du patrimoine, que d'autres voies étaient possibles. Ce sont là des arbitrages politiques. Nous avons évoqué la nécessité de travailler sur les holdings, de revoir le pacte Dutreil de manière plus approfondie que cela n'a été le cas jusqu'à présent, d'instituer, éventuellement, une imposition différentielle sur les très hauts patrimoines et de traiter des droits de mutation à titre gratuit (DMTG). Les économies réalisées grâce à la révision des dérogations à l'imposition des successions permettraient de financer la baisse du barème. L'acceptabilité des droits de succession constitue, on le sait, un enjeu. Certaines déclarations politiques évoquent un « impôt sur la mort ». Cet impôt a une réelle vertu, mais à la condition que l'on travaille sur son acceptabilité. Nous avons ouvert une série de pistes à ce sujet.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Le gouvernement a communiqué il y a quelque temps sur le bilan de la lutte contre la fraude. On constate que le montant des pénalités notifiées augmente marginalement et que les montants encaissés stagnent. Ces résultats ont été quelque peu camouflés par la présentation d'un

montant qui intégrait les crédits d'impôts et les taxes non remboursés, ce qui constitue, à ma connaissance, un choix assez inédit. Pensez-vous qu'il faille changer les priorités du contrôle fiscal ? Selon vous, les moyens de l'administration fiscale sont-ils suffisants pour lutter contre les montages complexes ? Diriez-vous que le contrôle fiscal cible suffisamment les grandes fortunes ?

Par ailleurs, d'après les informations dont je dispose, Bercy emploie encore des mécanismes assez antédiluviens dans le domaine du numérique et de l'intelligence artificielle (IA). Quel est votre avis à ce sujet ? Et dans quelle mesure sommes-nous souverains en ce domaine ? N'utilise-t-on pas trop de licences américaines s'agissant des algorithmes, des logiciels, du cloud et, plus largement, des outils numériques utilisés ?

M. Patrick Lefas. La problématique de la souveraineté numérique a été traitée par la première chambre de la Cour. Le CPO n'a pas travaillé sur cet aspect des choses. Je pense qu'il y a un gisement important en cette matière. Quant à la question de savoir si les algorithmes pourraient influencer le contrôle fiscal, je répondrai qu'il faut déjà s'approprier ces outils. Jusqu'à présent, on utilise le *web scraping* et des progrès spectaculaires ont été accomplis depuis quatre ou cinq ans en matière de *data mining*. Cela fait d'ailleurs réagir les contribuables, ce qui signifie que cela a un certain effet.

M. Emmanuel Giannesini. Les résultats dont vous faites état en matière de lutte contre la fraude rejoignent les constats que nous avons dressés dans notre rapport : nous observons qu'ils sont, globalement, stagnants, en tout cas, qu'ils progressent peu, et pas en proportion des recettes fiscales.

J'ai indiqué tout à l'heure que nous étions quelque peu circonspects concernant la ligne relative aux crédits d'impôts non remboursés. Comme vous pouvez le constater, nous avons isolé cette ligne dans notre rapport afin d'éviter qu'elle ne soit agglomérée aux autres. Pour le dire franchement, je partage votre avis : cela ne répond pas tout à fait à la même logique. Il est très bien de ne pas payer si on a détecté des problèmes mais cela ne relève pas exactement de la lutte contre la fraude, me semble-t-il.

Quant aux priorités du contrôle fiscal, nous avons recommandé, dans notre rapport de novembre 2023 sur la détection de la fraude fiscale, que la DGFIP formalise une stratégie en la matière. Nous avons eu l'immodestie de penser que ce n'est pas là une formule de style. La stratégie de la DGFIP est en effet relativement secrète ; la DGFIP fait le choix de peu en parler, de peu discuter de ses motifs. Il nous semble à l'inverse que des choix structurants doivent être faits. Nous ne soutenons pas forcément le contrôle aléatoire, pour des raisons d'efficience, mais nous pensons tout de même que la question doit être posée, ne serait-ce que pour tendre vers l'égale probabilité d'être contrôlé, bien que le principe, en tant que tel, n'existe pas : nous n'avons pas du tout la même probabilité d'être contrôlé selon notre situation. À nos yeux, ces questions méritent d'être débattues publiquement.

L'administration recourt à plusieurs dizaines, pour ne pas dire centaines, de traitements algorithmiques. Il est indispensable de déterminer ceux qui sont efficaces et ceux qui ne le sont pas. Cela nous paraît être un des piliers de cette future stratégie dont nous pensons qu'elle mériterait d'être, dans une certaine mesure, publique. Je simplifie beaucoup, mais la DGFIP pourrait dire qu'elle souhaite consacrer tels pourcentages de ses ressources à tels types de contrôle, et en indiquer les raisons. Il y a un objectif que la DGFIP évoque assez peu mais qui est tout de même présent, notamment dans la programmation locale, c'est ce qu'elle appelle la couverture du tissu local. Devant l'égale, ou plutôt l'inégale, probabilité d'être contrôlé, la DGFIP souhaite quand même ne pas laisser trop d'angles morts. À cet égard, la question des petites fraudes est assez redoutable. Elles paraissent faibles vu d'en haut, c'est-à-dire du point de vue de l'administration fiscale, mais dissimuler 10 000 euros de revenus n'est sans doute pas du tout anodin aux yeux des personnes présentes dans cette salle. La question de la sanction adaptée à ces cas peut se poser.

Je ne réponds pas directement à votre question, j'en suis conscient. En tout cas, les priorités mériteraient d'être formalisées et discutées. Pour être un peu caricatural, si l'on poussait jusqu'au bout la stratégie du rendement, qui est très clairement assumée par la DGFIP, on se contenterait de contrôler les entreprises multinationales. Si l'on demandait à l'ensemble des quelque 10 000 agents affectés au contrôle fiscal de procéder au contrôle des prix de transfert des grandes multinationales, plusieurs milliards supplémentaires entreraient probablement dans les caisses de l'État. Mais, ce faisant, on perdrait toute la couverture du tissu fiscal, et peut-être même susciterait-on des cas de fraude beaucoup plus massifs, parce qu'on saurait que tel impôt n'est pas ou peu contrôlé.

En ce qui concerne les traitements à partir de l'IA, dans la limite de ce que nous avons pu voir, ils restent opérés au moyen d'outils souverains. Les données sont également conservées sur le cloud souverain. C'est d'ailleurs pourquoi il coûte cher et que sa maintenance n'est pas toujours simple à assurer.

Nous n'avons pas encore contrôlé tous les chantiers. La question des systèmes d'information au sein de la DGFIP est un sujet en soi. On a vu les grandes difficultés rencontrées par GMBI – auquel nous avons consacré un rapport – comme par la facturation électronique, qui a été sans cesse repoussée. Par ailleurs, j'ai évoqué tout à l'heure la question du bouclage des applications en silo du contrôle fiscal ; ce projet accuse deux ans de retard et des dérives de coûts.

À notre connaissance, dans la limite de ce que nous avons vu, pour le moment, la question de la souveraineté est traitée. Il n'y a pas, aujourd'hui, de traitement algorithmique ni de conservation de données par des outils qui ne seraient pas complètement contrôlés par l'administration fiscale. Je parle dans la limite de ce que je sais.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous êtes-vous penchés sur la dimension territoriale des contrôles ? Dans l'heureux temps où j'étais à la Cour des

comptes, on m'avait expliqué que les revenus les plus élevés étaient beaucoup plus contrôlés dans des départements où il y a peu de matière fiscale, la Haute-Loire, la Creuse ou le Lot, par exemple, que dans des zones comme l'ouest ou le sud de Paris, où résident un grand nombre de personnes à contrôler. Autrement dit, les moyens du contrôle fiscal n'étaient pas proportionnels à la masse contrôlable, du moins pour les hauts revenus. Avez-vous constaté cela ?

M. Emmanuel Giannesini. Nous n'avons pas établi de statistiques ni d'analyse des résultats sur une base territoriale : je ne veux donc pas prendre le risque de vous dire quelque chose de faux. En revanche, il faut intégrer trois éléments. D'abord, le contrôle sur pièces s'est largement développé, et celui-ci est en grande partie dématérialisé et assuré par des plateformes ou des pôles nationaux. La notion de contrôle territorial n'est plus la même qu'il y a trente ans. Les PNCD (pôles nationaux de contrôle à distance), qui sont, me semble-t-il, au nombre de cinq, peuvent effectuer des contrôles pour le compte de directions locales. Autrement dit, le contrôle peut venir d'une programmation locale et être effectué par un pôle national.

Ensuite, les PCRP (pôles de contrôle revenus-patrimoine) permettent de croiser ces deux dimensions alors qu'il y a une vingtaine d'années, elles étaient vues en silos. Ces pôles sont présents dans chaque direction régionale, ce qui permet, au moins à cette échelle, de sortir de la logique strictement départementale.

Enfin, depuis environ vingt-cinq ans, la DGFIP a perdu énormément d'effectifs et les a en grande partie reconfigurés, notamment au niveau local. Nous avions d'ailleurs rendu un rapport qui portait sur le nouveau réseau de proximité et sur le schéma d'implantation de la DGFIP, qui a énormément évolué.

Ce que vous évoquez me paraît très typique de la DGFIP d'il y a vingt-cinq ans, avec, probablement, une surprésence d'agents dans des territoires pas forcément très peuplés. Je serai plus prudent aujourd'hui : il est probable que la répartition des effectifs est un peu plus équilibrée.

M. le président Jean-Paul Mattei. En vous écoutant, j'ai le sentiment d'un « deux poids, deux mesures » : nous avons une bonne connaissance du patrimoine immobilier, générateur de flux fiscaux, et l'on n'a pas beaucoup de complexes à mettre à plat cette question grâce à l'IFI, aux déclarations faites au titre de l'occupation des biens, aux commissions fiscales, au cadastre, etc. Dans le cadre des commissions fiscales communales, on va jusqu'à vérifier le nombre de pièces et à procéder à des reclassements. En revanche, tout un autre pan du patrimoine est moins visible, des assurances vie aux œuvres d'art. Selon vous, un travail doit-il être mené sur cette question ? Si l'on cherche un but fiscal, on pourrait estimer essentiel d'avoir une certaine visibilité sur les transmissions, par exemple. J'entends qu'il faille préserver les droits individuels, la vie privée, mais quand il s'agit des détenteurs de biens immobiliers, ces principes ne sont pas vraiment respectés.

M. Guilhem Blondy. Le fichier des contrats de capitalisation et d'assurance vie (Ficovie) peut constituer un exemple intéressant, car il repose sur une obligation déclarative, qui pèse sur les assureurs, et il répond bien à un objectif d'intérêt général, en l'occurrence la stabilité financière ; mais il n'a pas de finalité fiscale. Ce modèle pourrait éventuellement être répliqué dans certains domaines.

On a connu une forte évolution concernant les comptes bancaires à l'étranger, grâce à l'échange automatisé d'informations. Depuis que ce dernier a été institué, les fonds placés sur les comptes courants offshore ont diminué, selon les études, de 12 % à 35 %. Il peut y avoir un intérêt à créer le type de registre que vous évoquez, sur des sujets bien définis, mais il faut identifier ces sujets et déterminer la finalité d'intérêt général à laquelle ce type de fichier répond : est-elle fiscale, liée à la stabilité financière, statistique ou correspond-elle à un autre objectif de politique publique ?

Les cryptoactifs, qui sont train d'être réglementés, constituent typiquement un domaine dans lequel de premiers pas ont été faits et où d'autres avancées pourraient avoir lieu, par l'imposition d'obligations plus fortes. La difficulté en la matière tient à l'autohébergement. En effet, on n'est pas obligé d'avoir recours à une plateforme : on peut être soi-même le porteur de cryptoactifs, sans intervention d'un tiers. À l'heure actuelle, les obligations déclaratives portent essentiellement sur les plateformes. Elles devront peut-être aussi peser sur les particuliers, mais cela met en jeu des questions complexes telles que le respect de la vie privée.

La réponse de principe à votre question est oui. Toutefois, l'immobilier est un gros morceau assez homogène, mais les autres composantes du patrimoine peuvent être disparates. Certaines, importantes aussi, sont déjà traitées, comme l'assurance vie. Il faut traiter les autres blocs, mais de façon proportionnée, c'est le sens des *caveat* juridiques évoqués tout à l'heure.

M. Patrick Lefas. Pour chacun de ces différents types d'actifs, il y a des traitements fiscaux différenciés, qu'il s'agisse des œuvres d'art, de la forêt, du Malraux dans les quartiers historiques, etc. Il existe donc une palette considérable d'exceptions, de déductions, d'abattements. S'intéresser à ces gisements patrimoniaux soulève inévitablement la question du but recherché. S'il s'agit de remettre en cause ces avantages, s'agissant par exemple des œuvres d'art, certains invoqueront immédiatement la place de Paris sur le marché de l'art, ce sera sans fin. Il en va ici comme des niches fiscales : dans chacune, il y a un chien de garde.

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

*

* *

12. Audition, ouverte à la presse, de M. Yves Mazin, président de la Chambre nationale des conseils en gestion de patrimoine, et de Mme Céline Finon, directrice des affaires publiques (15 avril 2026)

M. le président Jean-Paul Mattei. Mes chers collègues, je vous souhaite la bienvenue pour cette première audition au cours de laquelle nous allons entendre M. Yves Mazin, président de la chambre nationale des conseillers en gestion de patrimoine (CNCGP) et Mme Céline Finon, directrice des affaires publiques de la chambre.

Votre association, qui représente les conseils en investissements financiers, les courtiers en assurance et les intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement, est agréée par l'Autorité des marchés financiers (AMF) et l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

Vous avez pour mission d'accompagner vos adhérents, notamment en leur proposant des conseils et des formations, mais également de contrôler leur activité pour s'assurer qu'ils respectent le cadre légal et réglementaire en vigueur.

À cet égard, vos adhérents doivent respecter un code de déontologie comprenant plusieurs engagements à l'égard de leurs clients et de la conformité de leur activité à leurs obligations réglementaires. Votre commission en charge de la prévention des risques et du contrôle-qualité propose des outils pour permettre à vos adhérents de se conformer à la réglementation et réalise des contrôles sur leur lieu d'exercice. Votre commission en charge du contentieux et de la déontologie a pour mission, quant à elle, l'instruction et la poursuite des affaires disciplinaires liées au non-respect des statuts de la chambre, de son règlement intérieur, du code de déontologie et de la réglementation applicable.

Vous avez ainsi une vision précise des principaux enjeux liés aux professions que vous représentez et pourrez nous apporter des éléments utiles sur leur clientèle, les produits et services qu'ils proposent et les principaux risques auxquels les expose leur activité.

Monsieur Mazin, vous pourrez si vous le souhaitez faire un propos liminaire d'une dizaine de minutes, puis le rapporteur et les membres de la commission vous poseront leurs questions.

Au regard de la technicité de notre sujet d'enquête et du temps limité imparti à cette audition, certaines questions nécessiteront sans doute des compléments écrits aux réponses que vous pourrez formuler à l'oral. Aussi, vous pourrez faire parvenir au rapporteur un retour écrit au questionnaire qui vous a été transmis en amont de l'audition ainsi que, le cas échéant, aux autres questions qui le nécessiteraient.

En application de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, je vais préalablement vous demander de prêter serment, de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vous invite donc à lever la main droite et à dire « Je le jure ».

(Mme Finon et M. Mazin prêtent serment.)

M. Yves Mazin, président de la chambre nationale des conseils en gestion de patrimoine. En préambule, je vous remercie de donner à la chambre nationale des conseillers en gestion de patrimoine l'occasion de s'exprimer devant votre commission. Aujourd'hui, notre association regroupe environ 3 200 cabinets répartis sur l'ensemble du territoire national, soit près de 7 200 professionnels, dont 4 200 conseillers en investissement financier (CIF). La CNCGP existe depuis un peu plus de cinquante ans et a pour mission d'accompagner l'ensemble des conseillers dans l'exercice de leur métier, en veillant à l'application de bonnes pratiques, dans un objectif constant de sécurité des épargnants.

L'adhésion à la chambre n'est pas une simple formalité administrative. Elle repose sur un véritable processus. Ce processus commence par une sélection administrative, qui consiste à vérifier l'honorabilité des candidats, ainsi que leur capacité professionnelle. Dans un second temps, le candidat rencontre l'un de nos représentants régionaux, afin de s'assurer que le projet porté correspond bien à l'ADN de nos adhérents.

Nos membres proviennent d'horizons divers. Une part importante est issue de la distribution classique de l'épargne, avec d'anciens banquiers et d'anciens assureurs. Nous comptons également des professionnels venant du monde du chiffre et du droit, tels que d'anciens notaires ou experts-comptables. Mais le fait le plus marquant aujourd'hui réside dans l'essor des formations dédiées à la gestion de patrimoine : de nombreux jeunes professionnels sont titulaires de masters spécialisés en gestion de patrimoine. La chambre 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.

Il convient ensuite de préciser en quoi consiste concrètement l'accompagnement d'un conseiller en gestion de patrimoine, car derrière cette appellation se cachent des réalités multiples. Lorsqu'un client pousse la porte d'un cabinet, le conseiller ne connaît pas à l'avance la solution qu'il proposera. Il engage d'abord une démarche de connaissance approfondie, qui consiste à comprendre qui est son client.

Cette démarche repose sur différents statuts réglementaires, selon les produits envisagés, qu'il s'agisse d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) en compte-titres, d'assurance-vie, de prévoyance ou d'accompagnement à l'acquisition et au financement d'un bien immobilier. Le conseiller doit disposer des statuts adéquats pour intervenir sur chacune de ces composantes. Ainsi, un conseiller en gestion de patrimoine est en mesure d'accompagner son client sur l'ensemble des dimensions de son patrimoine : immobilière, financière, civile et fiscale.

Le parcours client est fortement structuré par la réglementation. Il débute par la présentation du cabinet, de son mode de fonctionnement et de ses statuts. Vient ensuite une approche personnalisée du client, en creusant sa situation familiale, son patrimoine financier et son patrimoine immobilier, complétés par différents questionnaires, notamment un questionnaire de risque et un questionnaire de durabilité. L'enjeu central demeure toutefois l'identification des objectifs du client.

À l'issue de cette analyse, le conseiller restitue une proposition, qu'il s'agisse d'un conseil global ou d'une proposition d'investissement. Cette restitution prend la forme d'un document écrit, le « rapport d'adéquation ». C'est, à mon sens, l'élément qui distingue fondamentalement notre métier de la distribution classique de produits d'épargne. Il permet d'instaurer une relation de confiance durable et d'entrer au cœur des attentes et des craintes des familles accompagnées. Nous ne sommes enfermés dans aucune offre de produits « maison » et disposons d'une liberté de conseil totale, sur l'ensemble de la gamme de produits, du plus sécurisé au plus dynamique.

Notre valeur ajoutée s'inscrit dans le temps. Les adhérents de la chambre accompagnent un public très large, composé de salariés, de cadres, d'artisans, de professions libérales et de chefs d'entreprise, parfois sur des périodes de dix, vingt ou trente années. Cette relation de long terme s'accompagne d'une mission essentielle, en matière de pédagogie. Notre conseil repose sur notre capacité à expliquer le fonctionnement des marchés financiers, les règles de droit civil et les règles fiscales applicables. Cette pédagogie donne du sens à l'investissement, permet aux épargnants de comprendre l'usage de leur argent et, parfois, de rendre l'impôt plus acceptable.

Nous sommes ainsi des acteurs responsables, évoluant dans un univers fortement régulé, tant au niveau national qu'européen. Aujourd'hui, la chambre nationale des conseillers en gestion de patrimoine porte une ambition forte visant à une meilleure identification de notre métier. En effet, derrière l'acronyme CGP se cachent des réalités très différentes. La singularité de nos adhérents réside dans leur capacité pluridisciplinaire et leur aptitude à intervenir sous plusieurs statuts régulés. Cette singularité fait notre force. Nous militons pour que l'épargnant final puisse identifier clairement le conseiller comme un véritable professionnel du conseil, et non comme un simple vendeur de produits.

En définitive, nous sommes des acteurs de proximité, profondément ancrés dans les territoires, avec une présence dans dix-sept régions. Nous sommes des acteurs d'une gestion patrimoniale responsable et transparente, et des observateurs privilégiés des attentes des épargnants et des contribuables à des moments clés de leur parcours.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ma première question concerne le fonctionnement de votre chambre. Quelles en sont les conditions d'adhésion ? Quel

contrôle exercez-vous sur cette adhésion ? Quel est le taux de refus ? Enfin, la rémunération est-elle libre ou existe-t-il des recommandations de la chambre ?

M. Yves Mazin. Aujourd'hui, au sein de la chambre, il existe effectivement trois collèges structurants. Le premier est un collège composé de dix-sept administrateurs, élus par l'ensemble des adhérents pour un mandat de trois ans. J'ai moi-même été élu en juin de l'année précédente et je siège donc pour cette durée. À ce collège s'ajoute une représentation régionale destinée à assurer le maillage territorial et l'accompagnement de proximité, composée de dix-sept présidents de région. Enfin, la chambre s'appuie sur une équipe de trente permanents, dont un tiers sont des juristes de formation, chargée de mettre en œuvre l'ensemble des actions nécessaires à la bonne régulation de la profession et à l'accompagnement quotidien des adhérents.

La mission principale de la chambre consiste à accompagner les adhérents, au quotidien. Cet accompagnement passe par l'élaboration d'un corpus réglementaire complet, rassemblant l'ensemble des documents permettant une pratique conforme et sécurisée de chacun des statuts réglementés. Il s'appuie également sur la formation continue. Pour chaque statut évoqué, les obligations annuelles de formation peuvent atteindre quarante-trois heures lorsqu'un cabinet cumule les quatre statuts. À cela s'ajoute un dispositif de contrôle permanent.

Ce contrôle s'exerce tout au long de la vie de l'adhérent. Lors de l'adhésion, la commission prévention des risques et la commission d'admission vérifient un ensemble de critères. Les critères d'honorabilité sont bien entendu examinés, mais l'attention se porte surtout sur les diplômes, qui doivent permettre d'exercer chaque statut de manière légitime. Depuis 2022, l'exercice de l'activité de CIF impose par exemple l'obtention de la certification AMF. Pour le conseil juridique, la capacité juridique appropriée (CJA) est requise, conditionnée à des diplômes universitaires spécifiques. Ce travail de sélection et de suivi est continu et s'inscrit dans une logique préventive.

Nos juristes assurent une veille réglementaire permanente. Ils analysent les textes, étudient les décisions de sanction des autorités de tutelle et identifient les manquements afin de proposer immédiatement des outils correctifs et informatifs. Cette vigilance est indispensable dans un environnement réglementaire marqué par une évolution constante, depuis la création du statut de CIF en 2003, avec des textes qui émanent régulièrement du niveau européen et qui s'imposent en droit français.

Une autre mission essentielle de la chambre réside dans sa fonction de représentation auprès de l'écosystème professionnel. Le premier cercle de cet écosystème est celui de la régulation, aux niveaux national et européen. Récemment, avec Mme Céline Finon, directrice des affaires publiques, nous avons rencontré un des directeurs de l'autorité européenne des marchés financiers (Esma) sur des sujets de régulation, notamment sur la place des cryptoactifs dans la distribution de l'épargne. Dans ces échanges, la chambre apporte son expertise de

terrain, complémentaire de celle du régulateur. Nous entretenons également des relations régulières avec l'ACPR, l'AMF et la direction générale du Trésor.

À titre d'exemple, lors de la mise en place de la double authentification pour les déclarations fiscales, nous avons échangé avec la direction générale du Trésor, car nos adhérents peuvent accompagner leurs clients dans ces démarches. La chambre s'inscrit ainsi dans un paysage institutionnel structuré. Enfin, la dernière mission de la chambre est celle de la reconnaissance du métier auprès du grand public.

Les conditions d'adhésion sont clairement structurées et obéissent à un parcours. L'année dernière, la commission d'admission a examiné chaque mois entre trente et trente-deux dossiers. En moyenne, seuls vingt-cinq à vingt-huit candidats sont retenus, les refus étant fondés soit sur un niveau insuffisant de qualification, soit sur des projets économiques éloignés de l'ADN du conseil patrimonial. Lors des trois dernières années, environ trois cents candidatures ont été validées.

M. Charles de Courson, rapporteur. J'en déduis que le taux de rejet s'établit entre 20 % et 25 %. Est-il en progression ou en diminution ?

M. Yves Mazin. Il est stable.

Enfin, la rémunération constitue enfin un enjeu central. Le modèle est qualifié d'hybride. Certaines missions de conseil global ou d'accompagnement fiscal donnent lieu à des honoraires, soit à l'heure travaillée, soit au forfait. Parallèlement, lorsqu'un placement financier est recommandé et souscrit, il existe deux structures de frais : les droits d'entrée (de moins en moins nombreux) et les frais de gestion des placements. Lorsque vous passez par notre intermédiaire, la compagnie d'assurance nous reverse une partie de ces frais de gestion. Ce modèle permet aujourd'hui d'accompagner une clientèle très large, du petit épargnant aux patrimoines plus importants.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ces rétro-commissions sont-elles transparentes ? La personne dont vous gérez le patrimoine sait-elle comment vous allez vous rémunérer ? De leur côté, les banques doivent fournir à leurs clients une fois par an le coût de gestion des actifs que ceux-ci leur confient.

M. Yves Mazin. Cette information est légale et relève des obligations attachées aux différents statuts liés à la distribution d'épargne. Sans entrer dans un niveau de détail excessif, je précise que, par exemple, dans le cadre d'un investissement réalisé sous le statut de CIF, je dois, préalablement à toute souscription, indiquer au client, pour une somme donnée, l'ensemble des frais supportés par le produit recommandé. Je dois également préciser la part que je perçois, à la fois en euros et en pourcentage, et produire un graphique illustrant l'impact de ces frais sur le rendement du placement. Enfin, dans le cadre de l'obligation de suivi annuel, je dois communiquer *ex post* les frais perçus. En

assurance, une obligation comparable existe, bien que les modalités de restitution diffèrent légèrement entre l'ACPR et l'AMF.

M. Charles de Courson, rapporteur. Cette rémunération est-elle encadrée ? Existe-t-il des préconisations de la chambre ?

M. Yves Mazin. Le régulateur encadre les rémunérations. Récemment l'ACPR a mis en place une règle selon laquelle lorsque la structure des frais est supérieure à un certain montant, les fonds de placement en assurance vie doivent être sortis du catalogue produit. De plus, la réglementation européenne *Retail investment strategy* va dans le sens de la transparence. Indirectement, cette transparence s'inscrit également dans une logique de baisse globale des frais.

M. Charles de Courson, rapporteur. Quel est le fondement juridique de votre chambre ? Quels sont les textes qui vous confèrent un certain nombre de pouvoirs ?

Mme Céline Finon, directrice des affaires publiques de la chambre nationale des conseils en gestion de patrimoine. Le fondement juridique est issu de la loi de sécurité financière créant l'AMF en 2003, qui a organisé la distribution de l'ensemble des produits et la régulation des conseillers financiers. Ensuite, une loi de réforme du courtage est rentrée en vigueur en 2023 et a permis d'intégrer les courtiers dans le même système.

M. Charles de Courson, rapporteur. L'existence de la chambre a-t-elle une base législative ou réglementaire ?

Mme Céline Finon. La base est législative. La chambre existe depuis 1978. À l'époque, il s'agissait d'un rassemblement volontaire de professionnels. Ensuite, la loi de sécurité financière a obligé tous les acteurs de conseil en investissement financier à adhérer à une chambre. Aujourd'hui, nous sommes quatre acteurs sur le marché : la CNCGP, la chambre nationale des conseils-experts financiers (CNCEF), l'association nationale des conseils financiers (Anacofi) et la compagnie des CGP. L'Anacofi et la CNCGP sont les deux plus importants acteurs, qui regroupent le plus grand nombre d'adhérents.

Chacune de ces organisations dispose de sa clientèle, de sa propre histoire, de son propre ADN. Par exemple, la CNCGP a la réputation d'être plutôt ferme sur les contrôles et exigeante sur l'application de la réglementation.

M. Yves Mazin. Aujourd'hui, ces quatre associations répondent aux mêmes obligations de régulation. L'ADN propre de la chambre repose sur deux éléments essentiels. Il s'agit d'abord d'un héritage historique : à l'origine, des professionnels ont eu conscience qu'il fallait mettre en avant un métier alors en pleine construction, celui de conseiller en gestion de patrimoine, répondant à un besoin réel et à une attente forte des clients. Ensuite, l'une des particularités majeures de la chambre, à laquelle je suis personnellement très attaché et qui a

d'ailleurs conditionné mon adhésion, tient au fait que, bien avant l'existence des différents statuts actuels, elle avait déjà imposé des règles exigeantes.

À partir de 2003, il n'était possible d'adhérer à la chambre que si l'on détenait au moins deux des quatre statuts régulés. Ce point est fondamental. Lorsqu'un cabinet ne propose que de l'assurance, quelle que soit la qualité du conseil, il existe nécessairement un biais de recommandation. À l'inverse, la capacité à embrasser l'ensemble des métiers régulés permet de délivrer un conseil global, que je considère plus objectif, car il n'est pas enfermé dans un canal produit ou de distribution. Bien avant les obligations actuelles de formation, la chambre imposait déjà vingt-cinq heures annuelles de formation continue. Cet ADN repose donc sur l'exigence de compétence, de savoir-faire et sur la capacité à traiter toutes les composantes du patrimoine.

M. le président Jean-Paul Mattei. Êtes-vous une association de type loi de 1901 ? Comment se concrétise la tutelle de l'AMF et de l'ACPR ?

M. Yves Mazin. Nous sommes effectivement une association. La relation avec les autorités de tutelle est double. En tant qu'association professionnelle, nous faisons l'objet de contrôles réguliers par nos régulateurs. À des fréquences définies, l'AMF comme l'ACPR vérifient que nous mettons en place les bons outils et les bonnes pratiques à destination de nos adhérents. Ces contrôles donnent lieu à des lettres de suite et, le cas échéant, à des demandes de mise en conformité, notamment sur des enjeux de systèmes d'information.

La seconde relation, tout aussi régulière, s'inscrit à différents niveaux. L'ACPR et l'AMF consultent fréquemment les associations professionnelles, soit lors de l'évolution de la réglementation, soit pour recueillir des observations sur l'évolution des métiers et des produits. Elles formulent également des avis et proposent des actions pédagogiques, notamment sous forme de vidéos ou de formations à destination des adhérents, par exemple sur les enjeux de lutte contre le blanchiment.

Nous répondons à ces sollicitations dans un dialogue constant. De manière plus formalisée, l'AMF nous impose parfois des thématiques précises de formation annuelle. Ces échanges sont réguliers et globalement constructifs. Très récemment, nous avons échangé avec l'AMF sur l'amélioration de la qualité de service, sujet central de l'accompagnement dans la durée de nos clients, et nous avons formulé des propositions dans ce cadre.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous avez indiqué plus tôt quelques chiffres clés : 600 000 familles concernées, pour environ 110 milliards d'euros, soit 170 000 euros de patrimoine moyen. Comment se répartit votre clientèle ? Vous occupez-vous des « petits riches » ou votre clientèle est-elle plus diversifiée, également composée de « très riches » ?

M. Yves Mazin. Notre clientèle est très variée. À ce sujet, je me permets de rebondir sur des questions qui nous ont été posées dans le questionnaire écrit.

Pourquoi une personne vient-elle voir un conseiller en gestion de patrimoine ? Existe-t-il un seuil à partir duquel on s'adresse à un conseiller en gestion de patrimoine ?

Dans les faits, il n'existe aujourd'hui aucun seuil légal, ni montant minimum de patrimoine ou d'impôt, pour solliciter un conseiller en gestion de patrimoine. La démarche se fonde bien sur le besoin de conseil. La matière financière, la matière civile et la matière fiscale sont perçues comme complexes par les épargnants.

Le chiffre moyen que nous évoquons, issu de notre baromètre interne, correspond à une approche médiane. Nous accompagnons à la fois des clients disposant de patrimoines de plusieurs millions d'euros et, à l'autre extrémité, des jeunes qui souhaitent construire leur patrimoine. L'élément déterminant demeure avant tout la capacité d'épargner. Une fois qu'ils ont constitué leurs réserves, livrets et liquidités, s'ils veulent donner du sens à leur épargne et non juste empiler des produits au fil de l'eau sans comprendre à quoi ils servent, nous pouvons accompagner des clients beaucoup plus jeunes et donc plus « modestes ».

M. Charles de Courson, rapporteur. Quel est l'âge de votre clientèle ? Quelles sont ses caractéristiques ? Est-elle surtout composée de personnes âgées ?

M. Yves Mazin. Le public est très varié, selon les cabinets et les régions. En région parisienne, le niveau de patrimoine est ainsi plus élevé qu'en province. Certains professionnels se concentrent sur des professions libérales, d'autres déploient une approche plus généraliste. Enfin, certains confrères sont des *family office*, c'est-à-dire qu'ils accompagnent quelques familles.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je souhaite revenir un peu sur la qualité de vos adhérents. Quel est le niveau de diplôme requis ? Ensuite, les adhésions sont-elles le fait de personnes physiques ou de personnes morales ? Quelles sont les obligations des gérants ?

M. Yves Mazin. Selon le métier que vous exercez, un diplôme est obligatoire. Par exemple, il est impossible de formuler un conseil juridique si l'on ne détient pas un niveau licence en droit. Le master en gestion de patrimoine, qui est devenu un peu la référence, ouvre beaucoup de portes. Le statut de CIF est lié à cette fameuse certification.

Parmi nos adhérents figurent des personnes morales, des cabinets dans lesquels travaillent des collaborateurs, gérants ou salariés. En fonction du diplôme, certaines activités seront ouvertes et d'autres ne le seront pas. Dans votre cabinet, un collaborateur peut se contenter de réaliser du courtage d'assurance, parce qu'il ne dispose pas du statut de CIF. Il s'agit là d'un point de vigilance extrêmement important.

M. le président Jean-Paul Mattei. Comment procédez-vous aux contrôles des cabinets ? Que contrôlez-vous ? Vous déplacez-vous dans les cabinets pour vous assurer qu'ils respectent certaines règles ?

M. Christophe Mongardien (EPR). Les frais sont-ils fixes ou sont-ils liés à la performance du placement ?

M. Yves Mazin. Les frais sont liés à l'enveloppe. Je me permets de reprendre l'exemple de l'assurance vie : dans un contrat d'assurance vie, certains frais sont liés au contrat et d'autres à un pourcentage sur l'encours géré.

M. Christophe Mongardien (EPR). Une fois qu'une personne est adhérente chez vous, dispose-t-elle d'un numéro d'agrément ? Quelque chose permet-il de vérifier qu'il ne s'agit pas d'un charlatan ?

M. Yves Mazin. Pour devenir conseiller en gestion de patrimoine, il est impératif de s'inscrire préalablement sur un registre unique, le registre de l'Organisme pour le registre des intermédiaires en assurance (Orias). C'est pourquoi nous recommandons à tout épargnant, en premier lieu, de consulter ce registre afin de vérifier que le professionnel est bien identifié.

Ensuite, lorsque vous franchissez la porte d'un cabinet, le conseiller doit se présenter. Il doit vous remettre un document d'entrée en relation. Ce document précise l'ensemble des statuts qu'il exerce, avec, pour chacun, le numéro d'enregistrement auprès des autorités compétentes. L'adhésion à la chambre garantit cette vérification. Elle permet de s'assurer que le professionnel ne s'est pas autoproclamé, mais bien reconnu, ce qui est au cœur de la protection des épargnants.

Mme Céline Finon. À cet égard, notre délégué général, Nicolas Ducros, siège d'ailleurs au conseil d'administration de l'Orias.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ma deuxième série de questions a trait à la prévention des risques et aux activités de vos adhérents. Vous vous êtes doté d'une commission « Prévention des risques et contrôle-qualité ». Comment garantissez-vous les bonnes pratiques et identifiez-vous celles qui peuvent vous sembler contestables ? Quelle est la fréquence, d'ailleurs, de vos contrôles ?

Ensuite, vous indiquez à la page 35 de votre rapport annuel de gestion 2024 que, sur 297 contrôles effectués par votre commission en 2024 – soit, compte tenu de du nombre de vos adhérents, un contrôle en moyenne tous les douze à treize ans – , la moitié ont démontré la présence d'« *un ou plusieurs manquements significatifs nécessitant un effort de mise en conformité* » et 9 % des « *manquements graves nécessitant un nouveau contrôle à la charge de l'adhérent* ».

Pouvez-vous nous détailler la nature des manquements constatés, notamment s'il existe des incidences fiscales ? Comment expliquez-vous ce chiffre, qui peut paraître élevé ? Avez-vous pris des mesures supplémentaires pour les améliorer ? Quelles sanctions, telles que des radiations ou des suspensions, avez-vous prononcées, si vous en avez le pouvoir ?

M. Yves Mazin. Ce volet est effectivement extrêmement important pour nous. D'abord, la commission « Prévention des risques » est composée à la fois

d'élus et de permanents, parmi lesquels figure le service juridique. Elle intervient tout au long de la vie d'un adhérent, dès la phase initiale d'admission, en vérifiant un certain nombre d'éléments, notamment relatifs aux diplômes. Mais son rôle principal s'exerce surtout dans l'assistance aux bonnes pratiques, par la création et l'actualisation permanente du corpus réglementaire. Ce corpus rassemble l'ensemble des documents indispensables à l'initiation et à la bonne conduite du conseil. La commission veille à sa mise à jour et propose en continu des formations et des explications sur des sujets devenus prégnants à un instant donné. À titre indicatif, la chambre répond à plus de 3 000 demandes par an par l'intermédiaire de cette commission, et l'année dernière, cela représentait environ 1 675 éléments de régulation donnant lieu à une réponse objective.

L'autre dimension essentielle est celle du contrôle, qui s'inscrit dans le cadre spécifique du métier de CIF et s'exerce en co-régulation avec l'AMF, qui fournit d'ailleurs la grille de contrôle. Ce contrôle est mené avec une rigueur extrêmement élevée. Il ne porte pas uniquement sur les recommandations elles-mêmes, mais sur la mise en place des procédures au sein des cabinets et sur la traçabilité complète de la relation client. Pour illustrer concrètement ces exigences, il suffit de décrire le contenu d'un dossier client. Lorsqu'un client se présente, le conseiller remet un document d'entrée en relation détaillant ses statuts. Ce document est régulièrement mis à jour pour intégrer les nouvelles mentions exigées par l'AMF. Les informations du client sont recueillies et tracées, et un questionnaire de risque est établi, incluant un questionnaire de durabilité. Ensuite, le rapport de conseil est formalisé dans un document écrit, personnalisé par le conseiller. En cas de proposition d'un instrument financier relevant de la réception et transmission d'ordres, une convention spécifique doit être mise en place. Enfin, un rapport annuel permet de vérifier que la situation du client n'a pas évolué et que le produit demeure adéquat. L'ensemble de ce parcours client est strictement normé.

Il s'avère cependant que des manquements peuvent être constatés pour des raisons parfois organisationnelles, comme le fait de ne pas avoir fait signer ou correctement archivé un document d'entrée en relation. Ces éléments constituent des manquements réglementaires. Une autre catégorie de constats concerne des recommandations de placements inadaptées, liées à des méthodologies défaillantes de gouvernance produit, lorsque le client ne correspond pas au public cible du produit. C'est la raison pour laquelle le contrôle est si rigoureux. Mais au-delà du constat, les mesures correctives mises en œuvre sont importantes.

Le contrôle se déroule en deux temps. Une première phase est réalisée par un organisme externe et indépendant, afin de garantir l'objectivité de l'analyse. Ensuite, les juristes de la chambre examinent les résultats de manière approfondie, ce qui conduit à la restitution d'un rapport de contrôle. À l'issue de cette restitution, l'adhérent est invité à échanger avec un juriste, qui lui explique précisément ce qui ne fonctionne pas dans les procédures mises en place, par exemple un document remis au mauvais moment ou mal enregistré. L'approche est avant tout pédagogique.

Dans un second temps, une série de mesures est prévue pour accompagner l'adhérent vers la conformité et, le cas échéant, l'y contraindre. La première étape peut consister en une obligation de suivre une formation spécifique sur le corpus réglementaire, notamment pour intégrer les évolutions majeures issues du passage de la réglementation MIF 1 à la réglementation MIF 2. Lorsqu'un besoin plus important est identifié, un nouveau contrôle peut être diligenté un an plus tard, aux frais de l'adhérent. L'enjeu consiste alors à vérifier que les corrections ont bien été mises en œuvre au sein du cabinet. En dernier ressort, un dispositif disciplinaire gradué existe, allant de la mise en garde à la radiation, cette dernière demeurant aujourd'hui marginale compte tenu de l'efficacité du travail correctif déployé.

M. le président Jean-Paul Mattei. Quand vous parlez d'« organisme externe », de quoi s'agit-il ?

M. Yves Mazin. Il s'agit d'une société que nous avons sélectionnée à l'issue d'un appel d'offres. L'objectif était de disposer d'un acteur capable de réaliser les contrôles, soit environ 300 par an. Ce chiffre doit être mis en perspective : sur les six dernières années, le nombre d'adhérents de la chambre a été multiplié par deux.

S'agissant du conseil en investissement financier, la porte d'entrée est plus étroite, ce qui explique un nombre d'acteurs légèrement inférieur. Lorsque l'on évoque les 4 200 conseillers en investissement financier, il s'agit bien des personnes morales contrôlées. À ce jour, nous réalisons donc environ trois cents contrôles par an. Pour nous, l'enjeu majeur est l'unité et l'homogénéité du contrôle sur l'ensemble du territoire. Il est indispensable que la qualité du contrôle soit identique, que vous soyez à Lille, à Pau, à Bordeaux ou à Strasbourg.

C'est pour cette raison que nous avons procédé à un appel d'offres, et que Deloitte assure aujourd'hui cette première phase de contrôle.

M. Charles de Courson, rapporteur. Compte tenu du nombre de cabinets, cela revient à un contrôle une fois tous les dix ans.

Mme Céline Finon. Il faut également tenir compte des entrées et des sorties. La règle porte sur un contrôle tous les cinq ans. Nous disposons d'un tableau de bord, pour nous en assurer. L'AMF le vérifie également de manière précise.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous est-il arrivé ces dernières de radier des membres qui ne respectent pas les préconisations de la chambre ?

M. Yves Mazin. Nous vous communiquerons le chiffre exact. Les cas de radiation restent rares, car nous menons en amont un travail préventif, voire curatif, visant à éviter d'en arriver à cette situation, même s'il y a bien eu des cas de radiation. En complément, je précise à nouveau que chaque cabinet est tenu d'être contrôlé tous les cinq ans. Cette planification fait l'objet d'une grille actualisée, transmise en début d'année à l'AMF, qui vérifie ensuite que ces contrôles sont effectivement réalisés.

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Cette commission d'enquête est née en partie de l'émoi suscité dans le débat public par l'annonce, notamment, de ces 13 000 contribuables dont le revenu fiscal de référence (RFF) était à zéro alors même qu'ils détenaient des patrimoines très élevés. Notre commission cherche donc à répondre à une préoccupation relative à une potentielle rupture de progressivité, en particulier pour les revenus et les patrimoines les plus importants. Dans ce cadre, votre métier et vos missions retiennent naturellement toute notre attention.

Je souhaitais m'arrêter sur la manière dont vous prenez en charge vos clients et sur votre démarche visant à discerner leurs objectifs, notamment au moyen d'un questionnaire de durabilité. On comprend que certains souhaitent donner du sens à leur patrimoine, par exemple à travers des investissements favorables au climat ou à l'écologie. Je me demandais si la réduction de la charge fiscale constituait également un objectif que vous acceptez et accompagnez en tant que tel. Autrement dit, si une personne venait avec pour objectif principal de réduire ses impôts, validez-vous cette demande et l'accompagnez-vous ? Le cas échéant, pourriez-vous nous donner un ordre de grandeur des réductions obtenues, afin d'éclairer notre réflexion sur cette éventuelle rupture de progressivité et sur l'égalité d'accès à votre conseil.

M. Charles de Courson, rapporteur. Quelles sont les principales préoccupations des clients de vos adhérents lorsqu'ils consultent une société de conseil en gestion de patrimoine (rendement du patrimoine, transmission, fiscalité, mobilité internationale.) ? Quelle place occupe la recherche d'optimisation fiscale dans ces demandes ? Quels sont les dispositifs fiscaux auxquels vous avez recours pour pratiquer l'optimisation fiscale ? Constatez-vous des évolutions récentes dans les comportements ou les stratégies adoptées (mobilité fiscale, arbitrages patrimoniaux, sensibilité accrue au risque fiscal) ?

M. Yves Mazin. Les motivations qui conduisent les personnes à venir nous voir ne sont pas principalement fiscales. Notre méthode nous oblige à fournir un conseil approprié. À ce titre, nous pouvons évoquer les dispositifs fiscaux, mais très souvent, certains d'entre eux entraînent des effets de risque ou des situations d'absence de liquidité, ce qui impose, dans notre rôle de conseil, une vigilance particulière.

À la chambre, nous ne disposons pas de données précises, client par client, sur la structure détaillée des patrimoines ou le niveau exact des revenus. Les seules informations consolidées dont nous disposons proviennent de notre baromètre annuel. L'ensemble des adhérents souscrivent une responsabilité civile professionnelle et, à ce titre, les cabinets déclarent chaque année leur chiffre d'affaires, de manière détaillée. Nous y ajoutons un certain nombre de questions complémentaires, ce qui nous permet d'établir des indicateurs globaux. Ces données nous conduisent à accompagner environ 600 000 familles, à conseiller près de 110 milliards d'euros d'actifs, pour une collecte annuelle d'environ 12 milliards d'euros. Il s'agit cependant uniquement de la partie visible du patrimoine, à savoir les actifs effectivement conseillés.

S'agissant des demandes, on distingue deux grandes catégories. D'un côté, des demandes relevant d'un parcours patrimonial classique, et de l'autre, des situations de personnes disposant déjà d'un patrimoine constitué, avec des revenus aisés ou très aisés. Les parcours classiques correspondent largement aux étapes de la vie. Les clients jeunes arrivent avec la volonté de constituer un patrimoine sans commettre d'erreurs initiales, souvent autour de l'acquisition d'un bien immobilier, résidence principale ou investissement locatif.

Une fois cette étape franchie, apparaissent des préoccupations de long terme : financement des études des enfants, préparation de la retraite, amélioration de la rentabilité du patrimoine. À l'approche de la retraite, surgissent des interrogations plus structurantes liées aux arbitrages patrimoniaux et à la transmission. Dans ce cadre, la fiscalité devient naturellement un sujet. Pour les patrimoines plus importants, composés d'actifs immobiliers et financiers, les problématiques sont plus techniques, portant sur des choix d'orientation, d'arbitrage et de transmission.

D'une manière générale, les questions sont d'abord patrimoniales : comment construire, gérer et transmettre son patrimoine ? La dimension fiscale n'est jamais première, mais elle est toujours présente. La perception de l'impôt varie fortement selon les territoires, les milieux socioprofessionnels et les moments de vie. Un événement fréquent déclencheur est la succession. Lorsqu'un décès survient et que la succession n'a pas été anticipée, la découverte de la fiscalité applicable provoque souvent une réaction visant à éviter cette situation pour ses propres enfants. Enfin, il est essentiel de rappeler que notre activité, strictement régulée, s'inscrit dans le respect de l'article 64 du livre des procédures fiscales. Nous n'avons pas pour objet de réaliser des opérations d'optimisation.

Il n'en demeure pas moins que les questions fiscales existent, souvent amplifiées par des évènements politiques ou économiques, comme la dissolution, qui a suscité de nombreuses interrogations et parfois la tentation de déplacer des capitaux à l'étranger, par exemple au Luxembourg, ou de quitter la France.

M. Charles de Courson, rapporteur. Certaines banques ayant participé à la fraude fiscale ont écopé d'amendes de plusieurs centaines de millions d'euros. Votre chambre a-t-elle été confrontée à des situations de ce type ?

M. Yves Mazin. Le code de déontologie de la chambre dit « *agir dans l'intérêt des clients, avec transparence et dans le respect du cadre légal* ». Tout est mis en place à la chambre afin que les pratiques de nos adhérents soient de bonnes pratiques. Ainsi, un « mauvais » conseil fiscal relève de la responsabilité du conseiller. À date, je n'ai pas d'informations à ce sujet.

M. Charles de Courson, rapporteur. Le problème ne porte sur pas sur des placements au Luxembourg, qui sont légaux, mais sur des phénomènes de dissimulation, comme le fameux CumCum bancaire.

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Dans la suite logique des interrogations sur la licéité des activités, vous avez signalé que votre chambre était particulièrement réputée pour sa vigilance concernant le respect de la législation. Est-ce à dire que les trois associations le sont moins ?

Ensuite, vous avez souligné que l'honorabilité de vos adhérents était vérifiée. Cette exigence d'honorabilité inclut-elle une obligation de remonter à l'administration fiscale des situations irrégulières ou illégales ? Privilégiez-vous l'intérêt du client ?

M. Charles de Courson, rapporteur. On parle ici de l'obligation de dénonciation. Quelle doit être l'attitude de vos adhérents quand ils découvrent qu'une des personnes qui vient le voir a dissimulé des fonds ?

M. Yves Mazin. Le contrôle dont nous avons parlé porte exclusivement sur l'application des procédures, sur la mise en œuvre des règles d'organisation et de conformité, il ne concerne pas les questions fiscales.

Ensuite, il faut rappeler que l'honorabilité des adhérents est vérifiée chaque année. Nous consultons notamment le casier judiciaire. En matière fiscale, je rappelle également que nous appliquons strictement les règles de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT), à travers des procédures intégrées dans le corpus réglementaire. Lorsqu'une situation anormale est détectée, une obligation de signalement s'impose. Mais fondamentalement, notre métier consiste à accompagner les clients dans la durée. Ainsi, orienter un client vers une situation pénalement répréhensible n'est ni tenable, ni conforme à notre profession. Ce n'est pas le métier du conseil en gestion de patrimoine.

M. Charles de Courson, rapporteur. Avez-vous mené des travaux sur la rentabilité moyenne des actifs et sa distribution par type d'actifs ?

M. Yves Mazin. La chambre n'a pas mené de travaux spécifiques et chiffrés sur la rentabilité des actifs. En revanche, cette rentabilité, nous la connaissons, car elle constitue notre quotidien. Notre métier consiste précisément à aider les personnes à placer leur argent en adéquation avec le niveau de risque accepté et, par conséquent, avec le rendement attendu.

Dans la dimension pédagogique, un travail constant est mené auprès des adhérents, visant à rappeler un certain nombre de règles fondamentales. Cela permet notamment de lutter contre des discours de vendeurs de produits prétendument miracles, annonçant des rendements élevés avec une garantie en capital. Sur les placements, il existe des règles claires, qui tiennent compte de l'évolution des marchés.

Nous sortons de dix années de taux très bas, durant lesquelles les livrets et le rendement des fonds en euros avaient fortement diminué. Aujourd'hui, avec la repentification de la courbe des taux, certains produits ont temporairement vu leur rendement remonter. Nous rappelons à nos clients qu'en face d'un objectif de

rendement, il existe toujours une durée de placement ou un niveau de risque. Il n'y a pas de rendement sans temps long ou sans risque.

M. Charles de Courson, rapporteur. Disposez-vous de cas types de gestion fiscale pour un ménage disposant de revenus élevés ou très élevés, d'un patrimoine important ou très important, de revenus élevés d'une nature spécifique (fonciers, mobiliers, salariaux, sociétés contrôlées), d'une dominante patrimoniale particulière (immobilier ou financier) ?

M. Yves Mazin. D'une façon générale, il n'existe pas de méthodologie type. En effet, à patrimoines équivalents, en fonction d'un certain nombre de variables telles que l'âge, la sensibilité au risque, le niveau d'endettement ou encore le niveau de revenu, les réponses apportées seront nécessairement différentes. Elles sont donc construites sur mesure. Néanmoins, dans les dispositifs permettant d'orienter l'épargne, on observe l'existence de mécanismes mixtes qui sont dominants.

Selon la situation du client, qu'il s'agisse d'un revenu important ou d'un patrimoine déjà constitué, l'analyse portera d'abord sur l'origine des flux. Des revenus élevés provenant d'un salaire, de revenus immobiliers ou d'autres sources n'appellent pas les mêmes réponses en matière de conseil ou de produits. La même logique s'applique aux patrimoines importants, qui nécessitent une analyse spécifique. Il existe en France différents dispositifs, mis en place à des fins distinctes, qui répondent à ces situations variées.

Si l'on raisonne dans une logique de constitution de patrimoine tout en maîtrisant la fiscalité, certains dispositifs flèchent l'épargne vers l'immobilier. Ces dispositifs ont connu un réel engouement auprès d'un public intermédiaire, même s'ils ont changé à plusieurs reprises de dénomination au fil des réformes. Ils sont bien adaptés à des personnes disposant d'une capacité d'endettement résiduelle, souhaitant se constituer un patrimoine immobilier, tout en bénéficiant d'une réduction d'impôt linéaire.

Pour des patrimoines plus importants, d'autres dispositifs existent, notamment ceux destinés à la rénovation des cœurs de ville. Ces mécanismes produisent un effet fiscal plus marqué, mais sur une période plus courte, avec une réduction d'impôt plus significative. On voit ainsi que, selon la situation patrimoniale, un dispositif répondra mieux aux attentes d'un client qu'un autre. Pour les patrimoines les plus élevés, cela peut passer par la combinaison de plusieurs dispositifs dans le temps, en tenant compte des plafonnements des mécanismes de réduction d'impôts.

Par ailleurs, parmi les placements les plus efficaces, l'assurance-vie constitue en France un outil particulièrement polyvalent. Elle permet de se constituer une épargne régulière, d'arbitrer entre supports sans fiscalité immédiate et de bénéficier d'une fiscalité spécifique au moment du retrait. À cela s'ajoute une dimension de protection familiale et de transmission du capital, même si, pour les

très hauts patrimoines, l'avantage fiscal reste plafonné. Enfin, le plan d'épargne retraite s'inscrit également comme un outil pertinent au regard de l'objectif de préparation de la retraite.

M. le président Jean-Paul Mattei. Le patrimoine des clients de vos adhérents est-il surtout composé de patrimoine privé ou du patrimoine professionnel ? Notre commission a ainsi constaté que chez les très hauts revenus, le patrimoine professionnel était prédominant.

M. Yves Mazin. Nous ne disposons pas de tels détails, mais nous avons des éléments concernant la différence entre les clients privés et les clients dits professionnels. Nous avons 80 % de clients privés et 20 % de clients dits professionnels, dans lesquels nous incluons les chefs d'entreprise.

M. Charles de Courson, rapporteur. S'agissant de la mobilité fiscale des clients de vos adhérents, certains articles se sont fait l'écho du fait que les conseillers en gestion de patrimoine seraient « débordés », notamment par des demandes de clients souhaitant quitter fiscalement la France. Quelle est l'évolution du nombre de clients des conseillers en gestion de patrimoine dans le temps ? Constatez-vous effectivement une augmentation des stratégies de mobilité fiscale (changement de résidence fiscale, structuration internationale) ?

Quelles sont les principales motivations invoquées par les clients de vos adhérents lorsqu'ils envisagent une mobilité fiscale ? Les dispositifs anti-abus existants (exit tax, règles de résidence fiscale) permettent-ils de prévenir certains départs ?

M. Yves Mazin. Je vais sans doute vous décevoir : nous ne sommes pas débordés par cette question. En revanche, très clairement, j'ai évoqué tout à l'heure l'épisode de la dissolution. À la suite de celle-ci et de l'incertitude qu'elle a induite dans l'esprit des épargnants et des contribuables, beaucoup nous ont interrogés. Deux craintes majeures se sont exprimées. La première concerne une éventuelle aggravation de la fiscalité pour ceux qui estiment déjà en supporter une part importante. La seconde est la peur de voir, à un moment donné, l'État capter une partie de l'épargne constituée.

Parmi les interrogations figurent les implications de placements au Luxembourg ou un départ du territoire national. Assez rapidement, surgissent des considérations de bon sens : où vivent vos enfants ? Où se situent votre lieu de vacances et votre centre économique ? Très souvent, les clients concluent eux-mêmes qu'ils ne partiront pas.

Les très hauts patrimoines ne constituent pas nécessairement notre cœur de cible. Certains CGP ont quelques clients très fortunés, mais nous accompagnons davantage un public aisé, et non les très grandes fortunes que l'on retrouve dans le classement de *Challenges*. Nous rappelons d'ailleurs que quitter la France implique des conséquences fiscales et juridiques, notamment en matière de résidence fiscale,

et que l'on ne peut pas, par exemple, continuer à voir ses enfants tous les quinze jours sans que cela emporte des implications.

M. Charles de Courson, rapporteur. Pour vous, à quoi correspondent les hauts patrimoines et les hauts revenus ?

M. Yves Mazin. Selon nous, la notion de personnes très aisées s'analyse par les éléments relatifs aux flux et aux stocks. En tant que CGP, un client disposant de revenus aisés est celui qui dispose d'excédents d'épargne à placer, une fois qu'il a couvert ses besoins immédiats, ses charges fixes et ses loisirs. Nous n'établissons pas vraiment de seuils concernant le patrimoine. Ici joue essentiellement la notion de conseil, compte tenu des choix que nos clients doivent réaliser, des arbitrages entre donation et transmission par exemple.

M. Charles de Courson, rapporteur. Si vous deviez fixer un seuil, lequel serait-il ?

M. Yves Mazin. Un seuil patrimonial assez symbolique est naturellement celui de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI). S'agissant du niveau de revenu, on peut penser à la tranche fiscale à 41 %.

M. le président Jean-Paul Mattei. À ce sujet, considérez-vous qu'il existe un « avant » et un « après » suppression de l'impôt sur la fortune (ISF) ?

M. Yves Mazin. De manière générale, deux impôts passent très mal. Il s'agit d'abord de la taxation de la transmission du 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.

Ensuite, l'IFI présente une dimension moins inquisitoire, car il vise spécifiquement le patrimoine immobilier, alors que l'ISF exigeait de tout déclarer. Cela l'a sans doute rendu plus acceptable. Toutefois, en vingt ans, l'immobilier a progressé de près de 90 %. Dès lors, pour éviter l'IFI, il faudrait alléger son patrimoine immobilier, mais pour beaucoup, la résidence principale et la résidence secondaire occupent déjà l'essentiel du seuil, limitant fortement les arbitrages possibles.

M. le président Jean-Paul Mattei. J'en déduis que la taxation des flux est plus acceptée que celle des stocks. Ai-je bien compris ?

M. Yves Mazin. Je ne peux pas me prononcer sur l'acceptabilité de l'épargnant et du contribuable. En revanche, il est certain que les impôts qui génèrent le plus de réflexions chez nous clients sont ceux qui portent sur les stocks.

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Quand on dispose d'une résidence principale et d'une résidence secondaire, il faut réellement qu'il s'agisse de deux biens d'une valeur très élevée pour atteindre le seuil d'éligibilité à l'IFI.

Ma deuxième question est relative aux données patrimoniales, sujet qui nous a beaucoup occupés. Depuis la suppression de l'ISF, l'administration fiscale constate disposer de moins d'informations sur la structure des patrimoines. De votre côté, ces éléments reposent sur les déclarations de vos clients et sur ce qu'ils acceptent de vous communiquer. À quel niveau ces informations sont-elles consolidées ? Chaque conseiller en gestion de patrimoine ne dispose-t-il que des données relatives à son propre portefeuille de clients ? Existe-t-il une consolidation au niveau du cabinet ou plus centralisée au niveau de l'association ? J'imagine que tel n'est pas le cas, car ces données sont précisément celles qui font défaut à l'administration fiscale pour analyser la structuration des patrimoines les plus aisés.

M. Yves Mazin. Nous ne réalisons pas cette consolidation des données au niveau de la chambre. Je précise qu'il s'agit de données protégées par le règlement général sur la protection des données (RGPD), et la chambre n'a ni vocation, ni légitimité à les collecter. Ces données n'ont qu'un seul objectif : permettre la délivrance d'un conseil adapté. Le client déclare uniquement ce qu'il souhaite déclarer, et sur cette base, le conseiller apprécie l'adéquation des solutions proposées. La révélation du patrimoine est un acte très intime, qui s'inscrit dans un temps long de relation de confiance avec le client.

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Vous avez évoqué la phase de la dissolution de l'Assemblée nationale, qui a suscité des incertitudes, des inquiétudes et de nombreuses questions chez vos clients. Mais cette situation dépasse sans doute ce seul épisode : elle se retrouve dans l'ensemble des débats budgétaires, lorsque sont discutées d'éventuelles mesures fiscales nouvelles, et où l'on a parfois le sentiment d'un jeu du chat et de la souris avec les avocats fiscalistes, afin de trouver les bons leviers pour taxer au bon endroit et réduire ce qui est perçu comme une forme de fracture fiscale.

Ensuite, nous avons longuement parlé de la contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR), notamment en raison du décalage entre les prévisions initiales du gouvernement, qui évoquait 35 000 personnes potentiellement concernées, et la réalité observée avec environ 7 000 déclarations. À ce sujet, Amélie Verdier, directrice de la direction générale des finances publiques (DGFIP), avait indiqué que certains conseils avaient incité leurs clients à déclarer par prudence, tandis que d'autres les avaient orientés vers une optimisation de leur trésorerie. Pouvez-vous commenter ces propos ?

De fait, des ajustements ont notamment eu lieu sur le versement de dividendes, compte tenu du caractère temporaire initialement annoncé de la CDHR et du décalage dans son application lié au calendrier budgétaire. Ma question porte donc sur le type de conseils que vos membres ont effectivement prodigués face à des dispositifs comme la CDHR.

M. Yves Mazin. Sur toutes ces mesures qui sont très récentes – la loi de finances a été votée en février – je dirais que nous sommes pour le moment dans un temps d'observation.

Ensuite, s'agissant de cette déclaration, je n'ai pas d'informations à vous donner.

M. Charles de Courson, rapporteur. Les services fiscaux nous ont expliqué avoir observé une très forte accélération (70 %) de la distribution de bénéfices mis en réserve en novembre-décembre 2025, témoignage d'une adaptation des contribuables concernés. Avez-vous constaté un tel phénomène ?

M. Yves Mazin. Il m'est difficile de vous fournir une réponse, puisque ces données ne sont pas consolidées au niveau de la chambre. Mais, de mémoire, il existait une crainte que le prélèvement forfaitaire unique (PFU) ne passe de 30 % à 33 %. Un certain nombre de personnes ont donc décidé de procéder à cette distribution.

Ensuite, s'agissant des sujets plus techniques votés en loi de finances cette année, il est nécessaire de bien comprendre leur mode de fonctionnement.

M. le président Jean-Paul Mattei. Des mesures fiscales ciblées dans le temps ou l'existence d'incertitudes juridiques entraînent-elles des décisions particulières de la part de vos clients, qu'il s'agisse d'attitudes attentistes ou plus actives ?

M. Yves Mazin. Je me permets de répondre un peu différemment. Nous avons observé, sur une partie du dernier quinquennat, une réelle stabilité fiscale. Cette stabilité a favorisé des prises de décision qui s'inscrivaient dans la durée. À l'inverse, dès qu'une mesure est présentée comme provisoire, ou plus ou moins provisoire, un phénomène d'attentisme apparaît presque mécaniquement.

Je reviens toutefois au cœur de notre métier, la construction et la gestion d'un patrimoine, pas à pas dans le temps. Comme je l'indiquais dans mon propos liminaire, nous aidons nos clients à ne pas surréagir, que ce soit à un mouvement de marché ou à des annonces de politique fiscale. Une décision patrimoniale est souvent irréversible : lorsque vous donnez de l'argent, vous ne l'avez plus. C'est pourquoi nous faisons preuve de prudence.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je voudrais revenir sur la cartographie patrimoniale. Vos clients semblent parfois réticents à vous dévoiler l'ensemble de leur patrimoine. Dans le cadre de vos obligations, ces aspects, certes confidentiels, font-ils partie de vos dossiers de contrôle ou de tout autre élément ?

M. Yves Mazin. Lors de la phase de découverte de son client, chaque conseiller s'efforce de recueillir un maximum d'informations, pour fournir le conseil adéquat. Mais la relation de confiance s'établit dans la durée et les données restent dans le cadre du cabinet. À aucun moment, elles ne remontent dans l'association.

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). À la question : « *Des membres de votre association ont-ils pu donner des conseils pour éviter la CDHR* ? », vous avez

répondu que vous étiez pour le moment au stade de l'observation. Il s'agit donc d'une réponse négative. Pouvez-vous bien nous confirmer : vous niez donc que les membres de votre association aient pu donner des conseils pour éviter la CDHR ?

M. Yves Mazin. Non, je ne peux pas affirmer qu'un de nos adhérents ait prodigué un conseil dans le cadre de cette nouvelle fiscalité.

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Vous ne pouvez donc pas nous dire que personne ne l'a fait.

M. Yves Mazin. Tout à fait.

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

*

* *

13. Audition, ouverte à la presse, des représentants de la Direction générale des finances publiques, de la Direction nationale d'enquêtes fiscales et de la Direction nationale des vérifications de situations fiscales (15 avril 2026)

M. le président Jean-Paul Mattei. Mes chers collègues, je vous souhaite la bienvenue pour cette seconde audition au cours de laquelle nous allons entendre des représentants de la direction générale des finances publiques (DGFIP), de la direction nationale d'enquêtes fiscales (DNEF) et de la direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF).

Représentant la DGFIP, nous accueillons 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 et M. Brice Fabre, chef du pôle soutien à la gestion fiscale, du département des études et statistiques fiscales.

Nous accueillons également M. Gaël Perraud, directeur de la DNEF, et M. Philippe Azibert, son adjoint, ainsi que Mme Catherine Fénelon, directrice de la DNVSF, et M. Tarick Adeida, son adjoint. Madame et messieurs, nous vous remercions d'avoir accepté cette audition commune car vos services ont pour particularité de tous appréhender, au moins pour partie, les questions d'optimisation ou d'évitement fiscal, de fraude fiscale et de recouvrement des impositions dues. Vos réponses pourront ainsi se compléter pour nous donner le meilleur aperçu possible de ces questions, s'agissant en particulier des ménages les plus aisés en termes de revenus et de patrimoine sur lesquels portent nos travaux.

Je rappelle rapidement l'objet de vos services respectifs pour que chacun puisse apprécier le périmètre de vos activités. Le service de la gestion fiscale est notamment chargé du pilotage et de l'animation de la fiscalité des particuliers, des professionnels et du patrimoine, ainsi que de l'action en recouvrement. Le service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal élabore les textes législatifs et la réglementation relatifs aux procédures de rescrit, d'agrément et de contrôle fiscal. Il expertise également les dossiers fiscaux complexes qui lui sont soumis.

La DNEF est chargée de la collecte du renseignement sur la fraude fiscale, de la détection des schémas de fraude, notamment à l'international, et des relations avec l'autorité judiciaire pour réprimer certains comportements. Enfin, la DNVSF a pour mission de contrôler les dossiers des personnes physiques les plus significatifs, en termes d'enjeux financiers ou de notoriété.

Au regard de la technicité de notre sujet d'enquête et du temps limité imparti à cette audition, certaines questions nécessiteront sans doute des compléments écrits aux réponses que vous pourrez formuler à l'oral. Aussi, vous pourrez faire parvenir au rapporteur un retour écrit au questionnaire qui vous a été transmis en amont de l'audition ainsi que, le cas échéant, aux autres questions qui le nécessiteraient.

(Mme Fénelon et MM. Créange, Pomeranc, Touvenin, Fabre, Perraud, Azibert et Adeida prêtent serment.)

M. Stéphane Créange, chef du service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal de la direction générale des finances publiques. Mesdames et messieurs les députés, en tant que service central, le service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal exerce à la fois une mission de supervision des services de contrôle et une mission d'examen des situations les plus complexes. Il intervient notamment dans le cadre de la sécurisation juridique des personnes qui nous sollicitent, auxquelles nous répondons par des demandes de rescrit, et il est également chargé du traitement des contentieux les plus complexes concernant ces personnes physiques ou morales.

S'agissant du contrôle fiscal des personnes physiques, le contrôle est, par principe, réalisé au niveau départemental par les directions régionales des finances publiques, dans les départements de rattachement des intéressés, au sein de services spécialisés appelés pôles de contrôle des revenus et du patrimoine, en charge du contrôle fiscal de ces personnes physiques. Par exception, certaines personnes physiques sont contrôlées par d'autres services. L'exception principale est celle de la DNVSF, qui contrôle les personnes physiques les plus riches du pays, mais aussi les plus sensibles. Nous disposons également de pôles nationaux de contrôle à distance, dédiés à des régularisations relativement simples.

Un point important concerne la programmation des contrôles fiscaux. Il existe ainsi deux grandes manières de programmer le contrôle fiscal des personnes physiques ou morales. La première repose sur le croisement des données, la DGFIP étant destinataire d'un nombre important de données. La seconde repose sur l'utilisation d'informations qui ne sont pas nativement présentes dans nos bases de données, à savoir des informations externes pouvant provenir des services de police, de justice, de signalements Tracfin ou d'autres sources encore.

Il convient également d'avoir à l'esprit que, dans le contrôle fiscal des personnes physiques, nous cherchons à couvrir l'ensemble de la population, afin d'éviter l'existence de poches non contrôlées, et à couvrir l'ensemble des risques fiscaux, sans nous limiter à un seul axe de contrôle. L'objectif consiste bien à couvrir à la fois l'ensemble des risques et l'ensemble des populations.

Enfin, un point central de l'action de nos services réside dans la distinction entre l'erreur et la fraude. Lorsque l'on évoque les résultats du contrôle fiscal, on parle souvent de lutte contre la fraude, mais une part importante de l'action consiste également à corriger des erreurs. La fraude doit être démontrée par un élément matériel et un élément intentionnel. Un redressement fiscal n'est donc pas nécessairement synonyme de fraude, mais peut relever d'une simple correction d'erreur, il faut toujours le garder à l'esprit.

M. Olivier Touvenin, chef du service de la gestion fiscale de la direction générale des finances publiques. Le service de la gestion fiscale assure le pilotage,

le suivi et l'organisation de l'ensemble des services chargés de collecter l'impôt, qu'il s'agisse des impôts des professionnels ou de ceux des particuliers. Il intervient notamment dans le cadre de la campagne de l'impôt sur le revenu, mais aussi sur la fonction foncière, puisque nous suivons également les taxes foncières ainsi que tout ce qui relève des droits d'enregistrement.

La mission d'administration centrale consiste à animer un réseau territorial particulièrement conséquent. Pour la fiscalité des particuliers, ce réseau est structuré autour des services des impôts des particuliers et des services de l'enregistrement. La particularité du service réside aussi dans le rattachement du département des enquêtes statistiques et fiscales (DESF), qui présente la spécificité d'être à la fois un service d'administration centrale de la DGFIP et un service statistique ministériel, bénéficiant de garanties d'indépendance propres à ce statut.

En matière de lutte contre la fraude, la contribution du service demeure relativement modeste. Il opère en effet au premier niveau de lutte contre la fraude, celle dite déclarative, qui repose sur l'action des services des impôts des particuliers. Ces derniers pratiquent le contrôle sur pièce, consistant à collationner les éléments déclaratifs, à compléter des informations manquantes ou à rattraper des contribuables ayant omis des éléments, voire leur déclaration.

Mme Catherine Fénelon, directrice de la direction nationale des vérifications de situations fiscales. La 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.

M. Gaël Perraud, directeur chargé de la direction nationale d'enquêtes fiscales. La DNEF est un service à compétence nationale qui relève de la DGFIP, c'est-à-dire une direction spécialisée dans la détection des fraudes. Notre rôle est spécifique au sein du réseau, puisqu'il consiste à soutenir l'ensemble des directions de contrôle, notamment en détectant des schémas de fraudes nouveaux, et des schémas de fraudes graves. L'objectif consiste à aboutir à des programmations de contrôle sur des dossiers particuliers.

Notre soutien s'exerce également par le partage d'informations. L'information que nous collectons est diffusée au sein du réseau. Nous apportons aussi un appui méthodologique sur des thématiques de recherche, en particulier sur des thématiques nouvelles. Cet appui permet de soutenir l'ensemble des services de recherche et de programmation, qu'ils soient situés dans les directions nationales, les directions interrégionales de contrôle fiscal ou dans les départements. Nous menons en outre un rôle d'animation de la communauté de recherche sur l'ensemble des thématiques, notamment celles qui sont émergentes. À titre d'exemple, nous travaillons beaucoup sur les cryptoactifs afin de faire monter en compétence l'ensemble du réseau sur ces sujets.

Au-delà de nos agents, nous mobilisons l'information. Il s'agit des informations issues de nos bases de données, mais également de toutes les informations accessibles en sources ouvertes et dans le domaine public. Nous nous appuyons aussi sur l'expertise et l'intelligence de nos enquêteurs, qui sont en veille permanente sur les axes de recherche définis. Nous recueillons par ailleurs des informations auprès de nos partenaires institutionnels, qu'il s'agisse d'autres administrations ou des services de justice, de Tracfin. Nous disposons également de la possibilité d'exercer des droits de communication auprès de tiers privés et de recourir à l'assistance administrative internationale avec nos partenaires étrangers.

Enfin, dans un cadre administratif et sous autorisation du juge des libertés et de la détention, nous disposons du monopole du droit de visite et de saisie, communément appelé perquisition fiscale. Ce point est toutefois en dehors du sujet du jour, puisque la clé d'entrée de ce dispositif repose sur les impôts professionnels, comme le prévoit l'article L.16 B du livre des procédures fiscales.

Le champ que nous couvrons porte sur l'ensemble du champ fiscal, ce qui nous conduit à être organisés en brigades spécialisées. Dans ce contexte, et pour revenir au sujet du jour, nous disposons également de brigades patrimoniales. Nous intervenons en complément des autres services, en recherchant tout ce qui n'est pas déclaré et tout ce qui demeure caché. À ce titre, nous sommes particulièrement en pointe sur les activités occultes, la dissimulation de comptes financiers, notamment *offshore*, les stratégies de dissimulation de biens à travers des sociétés *offshore*, ainsi que sur les questions de domiciliation en France.

M. Charles de Courson, rapporteur. Comment s'articulent les relations entre vos différents services et selon quelles modalités coopèrent-ils dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale, notamment sur les hauts revenus et les hauts patrimoines ?

M. Stéphane Créange. L'articulation est relativement claire sur le plan théorique. Il est d'usage de rappeler que le contrôle fiscal s'inscrit dans une véritable chaîne d'action. Cette chaîne débute avec les obligations déclaratives des contribuables et avec la vérification du respect de ces obligations. Vient ensuite une activité de recherche, assurée soit par la DNEF, soit, dans les départements, par des brigades spécialisées en contrôle et recherche. Ces services sont chargés de programmer les contrôles. Dans un troisième temps, les services de contrôle prennent le relais. Ils sont chargés de décider quels dossiers seront effectivement programmés et engagés, puis d'assurer la mise en œuvre des contrôles, dans le strict respect des dispositions du livre des procédures fiscales.

In fine, lorsque tout se déroule normalement, ces actions conduisent à du recouvrement, ce qui relève alors des collègues chargés du recouvrement des créances fiscales. Dans un certain nombre de cas toutefois, notamment pour les dossiers à forts enjeux, l'intervention des services contentieux est nécessaire, les contentieux étant fréquents. L'interaction entre nos équipes repose ainsi sur

l'ensemble de cette chaîne d'action, depuis la détection des anomalies jusqu'au recouvrement et, le cas échéant, au contentieux.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous ne répondez pas à ma question. Dans votre organisation, il existe en effet des services spécialisés sur les hauts revenus et les hauts patrimoines.

M. Stéphane Créange. Cette organisation est spécifique, puisque nous disposons d'une direction spécialisée sur les personnes à hauts revenus et que nous avons une organisation similaire pour les personnes morales, avec une direction chargée de contrôler les grands groupes et les multinationales. Pour les personnes physiques, la DNVSF s'inscrit exactement dans la même chaîne d'action : elle dispose de services de programmation interne, mais bénéficie également de croisements de données et de l'appui de services spécialisés qui l'aident à programmer les contrôles à partir des données, en complément de son service interne.

La DNVSF reçoit aussi des informations externes transmises par la DNEF. Elle met ensuite en œuvre les contrôles, et un service de la DRFIP 75 est chargé du recouvrement des créances correspondantes. 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.

M. Charles de Courson, rapporteur. Votre organisation est-elle bien répartie sur l'ensemble du territoire ? Certains prétendent qu'une personne détentrice de hauts revenus ou d'un patrimoine élevé a bien plus de chance d'être contrôlée si elle vit dans un département rural, moins densément peuplé que le tissu parisien. Est-ce vrai ?

M. Stéphane Créange. Au moment de la programmation, il nous importe d'abord de disposer d'une information externe, indépendamment du lieu de résidence, ou de croiser des données afin de faire émerger des anomalies, ici encore sans considération géographique. Il est vrai que, statistiquement, davantage d'anomalies peuvent être détectées là où la population est plus nombreuse, à condition d'avoir ensuite la capacité de réaliser les contrôles. Notre objectif demeure toutefois la couverture des risques fiscaux, lesquels se répartissent là où résident les personnes, ce qui suppose des services suffisamment dotés.

M. Charles de Courson, rapporteur. La fréquence est-elle à peu près la même, selon que l'on habite dans le Lot, dans le Tarn, ou dans l'Ouest parisien, où se concentre une partie des hauts revenus et des hauts patrimoines ?

M. Stéphane Créange. Je ne pense pas. Je ne dispose pas de statistiques indiquant qu'un contribuable a plus ou moins de chance d'être contrôlé selon l'endroit où il habite. Cependant, plus vous avez du revenu et du patrimoine, plus vous courrez le risque d'être contrôlé par la direction spécialisée.

M. Charles de Courson, rapporteur. Les taux de contrôle sont-ils les mêmes, sur le plan territorial en France, concernant les hauts revenus et les hauts patrimoines ?

Mme Catherine Fénelon. La DNVSF a compétence sur l'ensemble du territoire. Quand nous étudions les risques et les éléments qui peuvent nous conduire à réaliser une programmation, l'élément géographique n'est pas essentiel pour nous. Naturellement, la sociologie de l'implantation des revenus diffère selon les départements. En conséquence, notre périmètre de contribuables est certainement plus élevé dans certains départements, voire dans certaines zones infra-départementales. Cependant, ce critère s'homogénéise assez facilement au sein d'une direction dotée d'une compétence nationale.

M. Charles de Courson, rapporteur. La mission première de la DNEF réside dans la collecte et l'exploitation du renseignement fiscal afin d'orienter les contrôles. Quelles méthodes mobilisez-vous pour identifier les situations à risque ? Pouvez-vous illustrer, à travers des exemples ou des cas types, les informations susceptibles de déclencher un contrôle, en particulier s'agissant des hauts revenus et des hauts patrimoines ?

M. Gaël Perraud. Comme je l'ai indiqué dans mon propos liminaire, nous disposons de différents moyens d'information. 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, notamment celle dirigée par Catherine Fénelon.

De notre côté, nous nous inscrivons plus particulièrement dans la recherche de faits dissimulés à l'administration. Concrètement, nous travaillons sur des problématiques de domiciliation. Nous cherchons à identifier des contribuables qui devraient être domiciliés en France et qui organisent leur situation pour ne pas déclarer cette domiciliation, notamment par l'utilisation de comptes *offshore* ou par la dissimulation de biens. Nous intervenons également sur des questions de succession ou de donations non déclarées.

Pour mener ces travaux, nous mobilisons plusieurs canaux de renseignement. Nous exploitons d'abord le renseignement financier, en particulier les informations transmises par Tracfin. Nous utilisons également les possibilités offertes par les droits de communication auprès d'un ensemble de partenaires. Nous prenons en compte les signalements qui peuvent nous parvenir, notamment de la part des services de justice ou d'autres services administratifs. À ce titre, la DNVSF peut nous solliciter pour mener des enquêtes sur des situations particulières, lorsqu'elle estime qu'il existe un doute sérieux concernant tel ou tel contribuable.

Par ailleurs, nous menons aussi un travail dit événementiel. Nos équipes étant spécialisées, elles explorent des secteurs ou des thématiques spécifiques, se

renseignent, se documentent et analysent certaines catégories de population. Nous nous intéressons, par exemple, à des éléments de notoriété ou à des signaux faibles susceptibles de révéler des situations anormales.

S'agissant d'exemples précis, je ne pourrai pas entrer dans un niveau de détail trop élevé. Une direction comme la nôtre conserve, il faut bien le dire, une part de son efficacité dans une certaine discrétion, et cette audition étant filmée, il ne serait pas opportun de dévoiler les méthodes ou les recettes de la DNEF, au risque de fournir des informations utiles à des personnes qui pourraient nous écouter.

Cela étant dit, je peux citer les enquêtes de domiciliation. Certaines personnes résident 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. Ces travaux sont complémentaires de ceux conduits par nos collègues du réseau.

Nous ne sommes pas seuls à agir. Il existe également un réseau de recherche dans les départements, les brigades spécialisées de recherche (BSR), qui interviennent au plus près des territoires. La coordination repose sur des échanges réguliers avec ces services et avec les référents des directions interrégionales de contrôle fiscal. Il s'agit à la fois 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.

M. Charles de Courson, rapporteur. La coopération internationale fonctionne mieux d'année en année et semble vous permettre de détecter des problèmes de résidence, voire de revenus spécifiques non déclarés. Le confirmez-vous ?

M. Gaël Perraud. De manière générale, la transparence fiscale a nettement progressé au cours des quinze dernières années, notamment grâce à la mise en œuvre de l'échange automatique d'informations. Cet échange est porté, au sein de l'Union européenne, par les directives de coopération administrative, qui organisent en particulier l'échange d'informations relatives aux comptes financiers. Au-delà du cadre européen, ce dispositif s'inscrit également dans un standard international largement partagé par un très grand nombre de pays, à commencer par les grands centres financiers. Cela constitue un progrès considérable. Il est difficile d'indiquer précisément le nombre de millions d'informations que nous recevons chaque année, mais l'ampleur de cet apport est indéniable.

Là où, auparavant, les administrations devaient rechercher l'information de façon beaucoup plus parcellaire, nous disposons désormais d'un flux massif de données. Parmi les évolutions à venir, on peut également citer la directive DAC8, qui fixe le cadre de *reporting* applicable aux comptes en cryptoactifs. L'utilisation des actifs numériques représente en effet un défi croissant pour la transparence

fiscale. Par ces nouveaux canaux, nous avons donc accès à davantage d'informations.

Par ailleurs, l'assistance administrative entre pays développés fonctionne relativement bien, en particulier au sein de l'Union européenne. Globalement, la situation s'est très largement améliorée par rapport à celle qui prévalait avant 2010, avant la crise financière et avant l'impulsion donnée par l'OCDE. En pratique, lorsque l'on sollicite la coopération administrative pour obtenir des informations très précises sur tel ou tel élément de patrimoine, les résultats peuvent être variables. Le délai de réponse fluctue fortement, en fonction des administrations étrangères.

M. Charles de Courson, rapporteur. Comment exploitez-vous les informations ?

M. Stéphane Créange. Nous recevons des millions d'informations grâce à ces échanges automatiques. Notre service d'analyse procède à des croisements de données afin d'élaborer des listes de dossiers potentiellement à contrôler. Il met en forme l'ensemble de ces informations et réalise l'appariement entre les données reçues de l'étranger, les listes de contribuables et les numéros fiscaux français. Une fois ce rapprochement opéré, le service élabore des listes et repère des anomalies, vérifie si les personnes concernées ont correctement déclaré la détention de comptes à l'étranger.

L'assistance administrative internationale fonctionne également, même si la principale difficulté réside dans les délais de réponse et la nécessité de relancer parfois les autorités étrangères. La France adresse ainsi plus de 7 000 demandes d'assistance administrative internationale chaque année. Dans un contexte d'internationalisation de l'économie et des mobilités, l'accès automatique à l'information demeure l'outil le plus efficace pour renforcer l'action de contrôle fiscal.

M. Charles de Courson, rapporteur. Je souhaite aborder à présent la stratégie de ciblage des hauts revenus et des hauts patrimoines. La DNEF peut procéder, sur autorisation du juge, à des visites domiciliaires et des saisies de documents sur le fondement d'une présomption de fraude grave et complexe, notamment en présence d'enjeux financiers significatifs. Comment appréciez-vous cette notion d'« enjeu significatif » ? Existe-t-il des critères objectifs ou des seuils à partir desquels cette qualification est retenue ? Plus largement, qu'est-ce qui motive un contrôle externe plutôt qu'un contrôle interne ?

M. Gaël Perraud. Il convient de rappeler que la clé d'entrée prévue par le livre des procédures fiscales pour recourir à cette procédure – et donc solliciter l'autorisation du juge afin de mettre en œuvre un droit de visite – repose sur l'existence d'une fraude à un impôt commercial ou à un impôt professionnel. Autrement dit, lorsqu'une présomption de fraude portant sur un impôt patrimonial constitue le motif principal, voire le seul motif invoqué, il n'est pas possible d'activer cette procédure.

Nous recherchons avant tout la fraude professionnelle grave, et plus précisément l'activité occulte. Il s'agit très souvent de fraude internationale, par exemple l'existence en France d'un siège de direction effective non déclaré, ou encore de mécanismes de fausse facturation. Ces comportements sont susceptibles d'entraîner des pénalisations lourdes.

Puisqu'il s'agit d'une procédure lourde et intrusive, nous nous posons donc systématiquement la question de savoir s'il existe un autre moyen d'atteindre l'objectif poursuivi. En règle générale, cette procédure est utile lorsqu'il est nécessaire de récupérer des éléments de preuve qui ne seraient jamais communiqués dans le cadre des procédures de contrôle classique. Il n'existe pas de seuil fixé par la loi, mais, en pratique, nous n'y recourons pas pour des montants peu conséquents.

Encore une fois, ce dispositif ne peut pas être mobilisé pour les infractions patrimoniales. Il existe en revanche une autre procédure, de nature judiciaire cette fois, prévue au II de l'article L. 228 du livre des procédures fiscales, qui permet de déposer une plainte en présomption de fraude. Cette procédure répond à des critères strictement définis par la loi et ne peut concerner des faits mineurs.

Elle est utilisée lorsque des contribuables se sont délibérément organisés pour échapper à l'administration, notamment par des montages d'insolvabilité ou par la détention d'une multiplicité de comptes à l'étranger, et que le risque de disparition est élevé. La plainte est alors adressée au Parquet national financier, qui peut ouvrir une enquête et confier les investigations à un service d'enquête judiciaire, généralement l'Office national antifraude (Onaf). Des perquisitions peuvent alors être menées dans un cadre judiciaire, et les éléments fiscaux recueillis peuvent être exploités. Cette procédure est essentielle pour les fraudes patrimoniales extrêmement graves. Bien qu'elle ait été supprimée à l'issue de la première lecture de la loi relative à la lutte contre les fraudes, elle demeure d'une grande utilité.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ces deux types de procédures sont-elles fréquemment employées ?

M. Stéphane Créange. Environ quarante plaintes pour présomption de fraude fiscale caractérisée par an sont transmises au parquet national financier. Ces plaintes peuvent concerner aussi bien des personnes physiques que des personnes morales. Les services d'enquête judiciaire ou fiscaux voient ainsi leur stock d'affaires s'alimenter régulièrement de l'ordre de quarante dossiers par an. S'agissant enfin des visites prévues par l'article L.16 B, le volume est inférieur à 200 par an.

Les chiffres précis vous seront transmis dans le cadre de nos réponses au questionnaire.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ces 240 procédures annuelles concernent-elles uniquement des hauts patrimoines et des hauts revenus ?

M. Gaël Perraud. Les perquisitions menées dans le cadre de l'article L.16 B concernent plutôt des entreprises, pour des fraudes de type professionnel. Ensuite, les plaintes en présomption de fraude de la DNEF – soit entre un tiers et la moitié des plaintes de la DGFIP – concernent des particuliers qui sont rarement démunis.

M. Charles de Courson, rapporteur. De manière comparable, la DNVSF est compétente pour les dossiers complexes et à fort enjeu, caractérisés notamment par des revenus annuels supérieurs à 220 000 euros ou un patrimoine excédant 3 millions d'euros. Madame la directrice, pourriez-vous expliciter les fondements et la pertinence de ces seuils ?

Mme Catherine Fénelon. Comme je vous l'ai indiqué précédemment, les seuils de compétence de la DNVSF sont d'un million d'euros de revenus bruts et de 6,9 millions d'actifs bruts redevables à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI). Ces seuils ont évolué au depuis la création de la direction dans les années 1980, pour s'adapter aux différentes modifications législatives et organisationnelles intervenues depuis un peu plus de quarante ans.

M. Stéphane Créange. La dernière révision de ces seuils date de la création de l'IFI et la disparition de l'impôt sur la fortune (ISF).

M. le président Jean-Paul Mattei. Le prélèvement à la source et la transformation de l'ISF en IFI ont-ils induit des changements ?

M. Charles de Courson, rapporteur. Quel est le nombre de contribuables concernés par le seuil d'un million de revenus et de 6,9 millions d'euros de patrimoine immobilier ?

Mme Catherine Fénelon. Le portefeuille de la DNVSF est composé au global de 22 000 contribuables en moyenne, avec des effets de flux, d'entrée et de sortie. Les deux tiers sont des contribuables dits ponctuels et un tiers sont dits des contribuables pérennes.

M. Charles de Courson, rapporteur. Quelle est leur répartition entre les deux seuils retenus ?

Mme Catherine Fénelon. Je ne saurais le dire, de tête. Nous devons explorer cet aspect pour vous fournir une réponse plus précise.

M. Charles de Courson, rapporteur. Nous aimerions également savoir combien d'entre eux se situent dans les deux catégories. Certains estiment que ce chiffre se situe à 13 000 contribuables.

Mme Catherine Fénelon. Nous essayerons de vous fournir les détails par écrit.

M. Stéphane Créange. Monsieur le président, je pense que le prélèvement à la source n'a eu aucun impact la population dont nous parlons aujourd'hui. Les

services ont dû s'adapter à l'IFI lorsqu'il a été établi, pour déterminer les méthodes d'évaluation et assurer le contrôle. Il a fallu mettre en œuvre de nouvelles modalités de programmation et de contrôle.

M. Charles de Courson, rapporteur. Quelle est votre stratégie de contrôle à l'égard des foyers disposant des revenus les plus élevés ou des patrimoines les plus importants ? Votre action fait-elle l'objet d'un ciblage prioritaire de ces contribuables ? Quels sont les principaux critères ou signaux déclenchant l'ouverture d'un contrôle envers ces foyers aisés ?

Disposez-vous d'outils spécifiques permettant d'identifier et de cibler les contribuables les plus aisés ? L'intelligence artificielle joue-t-elle un rôle particulier dans la détection des fraudes au sein de ces ménages ? Le cas échéant, de quelle manière les contribuables concernés adaptent leurs pratiques face à ces outils spécifiques et à ces avancées technologiques ? Des moyens humains sont-ils spécifiquement dédiés au contrôle des hauts revenus et hauts patrimoines ? Quel est le délai moyen de traitement de ces dossiers par rapport aux autres ménages ?

M. Stéphane Créange. Il faut d'abord rappeler que l'on se situe, en partie, dans le portefeuille de la DNVSF, qui couvre environ 22 000 contribuables. Toutefois, il existe également des personnes qui ne relèvent pas du portefeuille de la DNVSF et que l'on peut néanmoins considérer comme disposant de revenus et de patrimoines relativement importants. Notre critère principal de stratégie de contrôle repose sur l'analyse des risques fiscaux. C'est dans cette logique que nous travaillons, notamment au moyen de requêtes de *data mining* ou d'intelligence artificielle, afin de déterminer et de repérer des anomalies. Nous cherchons ainsi à identifier tout ce qui permettrait de réduire indûment l'imposition. Cela concerne, par exemple, les abattements, les durées de détention, les valorisations dans le cadre de sociétés holding, notamment lorsqu'elles sont qualifiées d'animatrices.

Naturellement, la DNVSF, qui assure pour une large part sa propre programmation, travaille sur les mêmes éléments, avec des risques clairement identifiés, de la même manière que les services départementaux, en particulier les pôles de contrôle des revenus et du patrimoine. Ces pôles sont notamment destinataires des listes que nous élaborons en administration centrale à partir de ces risques fiscaux. Il peut s'agir de minorations de valeur, de sous-déclarations de revenus fonciers, de sous-déclarations à l'IFI. Ainsi, le risque patrimonial caractérisé par un IFI élevé et un revenu fiscal déclaré faible fait partie de nos risques identifiés de longue date. De même, la minoration de revenus fonciers est un indicateur classique.

L'objectif consiste donc clairement à couvrir les risques, utiliser la donnée et les informations externes lorsque nous en disposons, puis à aller interroger les contribuables. Il s'agit peu ou prou de la même méthode que celle mise en œuvre au sein de la DNVSF, qui dispose de son propre service de programmation et d'un accès à la plateforme de données centralisée des services centraux.

Mme Catherine Fénelon. La DNVSF s'inscrit effectivement dans le même schéma en matière de programmation. Nous mobilisons à la fois la logique de programmation par croisement de données, mais également l'ensemble des autres points de vigilance et d'alerte qui peuvent nous être transmis. Cela inclut l'aspect événementiel, ainsi que les renseignements provenant d'autres directions ou de partenaires. Nous appliquons donc strictement la même logique de couverture des risques fiscaux, naturellement adaptée à notre population de contribuables.

Nous analysons les données déclarées par les contribuables afin d'identifier des comportements ou des croisements susceptibles d'alerter. Cela concerne notamment les revenus, avec les omissions déclaratives et les minorations de revenus, mais aussi des thématiques particulièrement prégnantes dans notre cartographie des risques, comme les plus-values, qu'il s'agisse d'omissions de déclaration ou de remises en cause de certains abattements. Nous examinons également l'ensemble des risques liés à l'IFI, dans la continuité de ce qui a été exposé.

Par ailleurs, pour faire écho à ce qui a été indiqué précédemment, nous travaillons aussi sur des signaux plus faibles, liés par exemple à des fausses domiciliations à l'étranger ou à certains montages susceptibles de transformer un traitement salarial en plus-value. C'est l'ensemble de cette cartographie des risques que nous exploitons à partir des données mises à disposition par l'administration centrale. Ces données alimentent nos listes de risques et d'identification appliquées à notre portefeuille de contribuables.

M. Charles de Courson, rapporteur. Aujourd'hui, vous disposez enfin d'un fichier centralisé des immeubles, qui sont classés entre résidence principale résidence secondaire et résistance locative. Par exemple, vous pouvez rapprocher les déclarations à l'IFI des revenus fonciers mentionnés dans les déclarations fiscales. Comment agissez-vous concernant les revenus mobiliers ?

En effet, du point de vue de l'impôt sur le revenu, la plupart des revenus mobiliers sont déclarés par des tiers, des banques et des assurances. Vous ne remontez pas au stock d'actif. Il me semble donc difficile d'effectuer le même rapprochement entre les capitaux mobiliers et les biens immobiliers fonciers. Ai-je raison ?

M. Tarick Adeida, directeur adjoint de la direction nationale des vérifications de situations fiscales. Comme vous le soulignez, ces actifs sont déclarés par des tiers déclarants et il est assez facile pour l'administration, dans la très grande majorité des hypothèses, de s'apercevoir d'un delta entre ce qui a été perçu et ce qui a été prérempli le plus souvent.

En conséquence, s'agissant la question du recoupement avec le stock, j'ai un peu plus de mal à percevoir l'intérêt de disposer d'une information plus précise.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je souhaite revenir sur les prélèvements à la source sur certains impôts et sur le paiement différé. Par exemple, la distribution

de dividendes ou la plus-value immobilière sont payées à la source. La plus-value sur cession de titres est quant à elle soumise à une déclaration avec un an de décalage, en général. Identifiez-vous des problèmes liés à ce décalage dans le temps ?

Ensuite, nous avons évoqué lors de la précédente audition la contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR) et les acomptes effectués en 2025-2026. La mise en œuvre de la CDHR a-t-elle suscité des crispations dans vos services ?

M. Olivier Touvenin. Le dispositif de la CDHR repose d'abord sur le versement d'un acompte, fondé sur une auto-appréciation par le contribuable de ses revenus. Il s'agit d'un exercice relativement délicat, ce qui explique la marge de manœuvre de 20 % prévue par le dispositif légal encadrant le calcul de cet acompte. Pour le reste, les éléments définitifs seront connus à l'issue de la déclaration de revenus en cours, la campagne ayant été ouverte le 9 avril. C'est donc, en pratique, vers le mois de septembre que sera connu le montant total de CDHR dû par les contribuables, compte tenu de l'acompte versé, mais également des éventuelles sommes minorées ou mal déclarées.

La CDHR constitue un dispositif particulier, pour lequel il est difficile de tirer des conclusions définitives tant que l'ensemble de la campagne d'impôt sur le revenu 2026, portant sur les revenus 2025, n'est pas achevé. Un bilan exhaustif de la CDHR sera donc établi d'ici la fin de l'année.

S'agissant des autres éléments, et notamment de la question de savoir si, depuis la disparition de l'impôt sur la fortune et sa transformation en IFI, l'administration fiscale dispose de moins d'informations sur le patrimoine, la réponse est clairement affirmative. Le périmètre de l'IFI est sensiblement plus limité que celui de l'ancien impôt, et la déclaration correspondante est donc mécaniquement moins riche en informations.

M. Charles de Courson, rapporteur. L'existence d'un fichier immobilier vous permet de rapprocher les stocks et flux par rapport aux revenus fonciers. Quand vous constatez que le rapport est très faible, cela peut vous mettre la puce à l'oreille. Mais en matière de revenus mobiliers, comment établir un inventaire, qui n'est connu que lors des successions ? Un fichier des participations significatives n'aiderait-il pas à procéder à un meilleur ciblage ?

Enfin, effectuez-vous des contrôles aléatoires sur les 22 000 familles que vous avez en « portefeuille » ou vous limitez-vous aux anomalies suspectées ?

Mme Catherine Fénelon. Nous travaillons essentiellement dans une logique d'identification des risques, en sachant qu'un des autres objectifs de la programmation consiste effectivement à s'assurer que nous regardons régulièrement l'ensemble des contribuables du portefeuille « pérenne ». Enfin, je précise que la DNVSF effectue 1 500 contrôles par an.

M. Stéphane Créange. Il y a quelques années, il existait une logique de contrôle triennal de ce que nous appelions, dans notre langage technocratique, les « dossiers à fort enjeu ». Tous les trois ans, nous revenions ainsi sur la même population. 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.

L'approche combine une logique de risque, d'information externe et la nécessité d'intervenir sur un cœur de portefeuille essentiel de 7 000 personnes, afin de montrer que l'administration est bien présente.

Mme Catherine Fénelon. Nous accordons également une vigilance particulière aux « événements » spécifique dans la vie du contribuable, comme les successions, les donations.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je reviens à ma question précédente. La distribution de dividendes ou la plus-value immobilière sont payées à la source. La plus-value sur cession de titres est quant à elle soumise à une déclaration avec un décalage dans le temps. Identifiez-vous des problèmes liés à ce décalage ?

M. Tarick Adeida. L'un de nos axes de contrôle porte effectivement sur les plus-values. Nous ne disposons pas de la même masse de données qu'à l'époque de l'ISF, mais nous obtenons un certain nombre de données patrimoniales, sur les opérations de flux, des transactions comme des sessions ou des donations de titres.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je ne parlais pas que de donations, mais aussi de cessions à titre onéreux.

M. Charles de Courson, rapporteur. S'agissant des ménages les plus aisés, quel est leur taux de contrôle ? Quelle part les foyers les plus fortunés représentent-ils dans l'ensemble des contribuables contrôlés ?

M. Stéphane Créange. Je crois que vous avez déjà abordé, lors des auditions précédentes, la question des « 13 000 » contribuables imposables à l'IFI et dont l'IR est nul. En tant qu'administration, nous contrôlons, mais il ne nous appartient pas de définir qui est aisé ou non. Nous disposons d'études statistiques montrant que plus le revenu fiscal de référence (RFR) se situe dans un décile ou un centile élevé, plus le taux de contrôle augmente, en raison de la complexité des flux patrimoniaux, cessions, donations et transmissions, qui suscitent l'intérêt des services de contrôle.

M. le président Jean-Paul Mattei. Comment appréhendez-vous les situations de rescrit ?

M. Daniel Pomeranc, sous-directeur de la sécurité juridique et du contrôle fiscal de la direction générale des finances publiques. La procédure de rescrit a été développée et mise en avant par la DGFIP au cours de ces dernières

années. Actuellement, 22 000 rescrits ont été délivrés, soit autant de situations fiscales ayant donné lieu à une prise de position formelle de l'administration fiscale. Cela signifie que, pour les contribuables concernés, il existe une véritable garantie de sécurité juridique. Ainsi, ils disposent d'une position officielle de l'administration sur leur situation et ne pourront pas, par la suite, faire l'objet d'un redressement fiscal sur le point validé.

Tous les sujets peuvent faire l'objet d'une procédure de rescrit, mais pour revenir plus précisément à votre interrogation, il existe effectivement des demandes de rescrit relatives aux transmissions et aux donations. Un nombre important de demandes concernent le dispositif dit Dutreil, et plus largement la transmission d'entreprise. Il s'agit d'un régime que les contribuables souhaitent sécuriser très en amont, car ils ne veulent pas courir le risque de voir remise en cause l'exonération de 75 % attachée à ce dispositif. Les enjeux fiscaux sont considérables et le rescrit répond précisément à cette logique de sécurisation juridique recherchée par les contribuables.

Chaque rescrit délivré correspond donc à une situation stabilisée sur le plan juridique et fiscal. C'est également une garantie pour la DGFIP que ces situations ne relèveront pas, en principe, de la fraude. En effet, lorsqu'un rescrit est délivré, dans la très grande majorité des cas, le contribuable se conforme strictement à la position retenue par l'administration.

M. le président Jean-Paul Mattei. La méthode employée pour le rescrit est proche de celle utilisée dans le cadre d'un contrôle fiscal. Les techniques et les exigences en matière de renseignements sont comparables, n'est-ce pas ?

M. Daniel Pomeranc. Un rescrit n'est effectivement délivré que si la situation est présentée de manière totalement transparente. Tous les éléments nécessaires à la prise de position doivent être transmis. Cela donne lieu, pour les situations complexes, à des échanges avec le contribuable, l'administration pouvant demander des informations complémentaires afin de s'assurer de la bonne compréhension du dossier et de la conformité de la situation présentée. Il subsiste enfin une clause de réserve, essentielle : la position de l'administration ne vaut que si les éléments transmis sont loyaux, exacts et fidèles à la réalité.

M. Charles de Courson, rapporteur. Nous nous intéressons au 0,1 % des contribuables les plus riches, c'est-à-dire 40 000 familles. En effet, nos travaux portent sur la dégressivité de l'imposition à partir de ce seuil de 0,1 %.

Disposez-vous d'éléments permettant d'apprécier si la fraude est plus fréquente parmi les ménages disposant des revenus ou des patrimoines les plus élevés ? Quels sont les taux de redressement sur les 22 000 familles en portefeuille, en sachant que nous devons pondérer ces données par la fréquence des contrôles ? Ceux dont les revenus, voire les patrimoines, sont les plus élevés fraudent-ils que les autres ?

M. Stéphane Créange. Nous vous apporterons des réponses par écrit, avec des éléments statistiques. Je souhaite par ailleurs revenir à mes propos d'introduction : un redressement fiscal n'équivaut pas nécessairement à une fraude. La fraude sera matérialisée par l'application de pénalités exclusives de bonne foi, et il est important de bien distinguer ces deux notions, l'erreur et la fraude.

Un autre point essentiel, plus complexe, tient à la source de la programmation du contrôle. Lorsqu'une information émane de la DNEF, nous sommes davantage dans une logique répressive que dans une logique de droit à l'erreur. Dans ce type de dossiers, on pressent souvent dès l'origine que la procédure aboutira à l'application de pénalités.

En revanche, lorsque les contrôles résultent de croisements de données révélant des anomalies, les taux de redressement sont plus contrastés. Dans une direction comme la DNVSF, où environ deux tiers des contrôles proviennent de croisements de données et un tiers de dossiers relevant davantage d'enquêtes pour fraude, on observe logiquement des taux de redressement très différents selon l'origine des affaires. C'est cette diversité des sources de programmation qui explique la variabilité des résultats constatés.

Mme Catherine Fénelon. Nous fournirons un encart DNVSF dans le cadre de l'appréciation plus large, en différenciant bien ce qui relève du périmètre de rehaussement frauduleux de ce qui a trait au périmètre de rehaussement de correction.

M. Charles de Courson, rapporteur. Identifiez-vous parmi les contribuables les plus aisés des catégories de revenus de patrimoine particulièrement exposées aux risques de fraude ? Ces zones de risques coïncident-elles avec celles observées pour l'ensemble des contribuables ou présentent-elles simplement des spécificités propres à la structure des hauts revenus et des hauts patrimoines ?

M. Stéphane Créange. Comme je l'ai indiqué précédemment, plus une situation professionnelle est complexe, au sens où elle comprend des participations, des transmissions de groupes ou de titres, plus les motifs de contrôle sont nombreux. La valorisation des titres non cotés constitue en elle-même un exercice particulièrement complexe, qui donne lieu à des discussions, voire à des contrôles et à des contentieux importants. À l'inverse, une situation reposant uniquement sur un traitement et un salaire est naturellement plus simple. Néanmoins, même dans les situations complexes, on retrouve souvent des sujets liés aux plus-values, aux abattements ou à la durée de détention. Lors de la transmission d'un groupe familial, notamment dans le cadre du dispositif Dutreil, de nombreux éléments sont vérifiés : la structure de la holding, la valeur des titres, les conditions de détention et les bénéficiaires. 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.

M. Charles de Courson, rapporteur. Le rapport de la Cour des comptes explique que le montant des sanctions a diminué au cours des dix dernières années, et leur survenue est de moins en moins fréquente, sans qu'il soit possible d'en déterminer les raisons. Comment expliquez-vous cette diminution ? Les gens sont-ils de plus en plus honnêtes ? L'administration fiscale est-elle moins répressive ?

M. Stéphane Créange. Vous avez cité le rapport de la Cour des comptes, mais il convient également de mentionner la réponse de la ministre, qui conteste et questionne certaines des conclusions de ce rapport. Nous la joindrons aux réponses au questionnaire.

M. Charles de Courson, rapporteur. Quels sont les principaux schémas de fraude que vous identifiez lors du contrôle des hauts revenus et des hauts patrimoines ? Ces schémas se distinguent-ils de ceux observés pour le reste des contribuables ?

M. Stéphane Créange. Chaque année, le comité de l'abus de droit fiscal publie un rapport présentant des schémas remis en cause par l'administration. Il s'agit d'une source d'information particulièrement intéressante. Une liste de montages et de pratiques abusives est également publiée sur le site impots.gouv.fr. Cette démarche s'inscrit dans un objectif de sécurité juridique, afin de prévenir les contribuables que la mise en œuvre de certaines opérations, telles que décrites dans les fiches mises en ligne, les expose à des sanctions, puisqu'il est clairement indiqué que ces pratiques ne sont pas légales.

Nous pourrons vous transmettre ces fiches, qui présentent notamment des schémas impliquant des sociétés interposées, des reports d'imposition de plus-values, ainsi que des explications détaillées sur nos méthodes d'analyse permettant de qualifier une action comme frauduleuse ou conforme.

M. Tarick Adeida. Tout d'abord, le portefeuille de la DNVSF est relativement resserré (22 000 personnes), encore plus restreint si l'on considère que la population pérenne se situe autour de 6 000 à 7 000 personnes. Cette population est néanmoins très hétérogène, tant dans les sources de revenus que dans les anomalies constatées. Nombre de ces anomalies, comme cela a déjà été indiqué, relèvent davantage de l'erreur que de la fraude. Lorsque l'on approfondit l'analyse et que l'on s'intéresse aux schémas frauduleux, en utilisant ce terme avec prudence, on constate principalement des problématiques de plus-values incorrectement déterminées et d'abattements injustifiés, qui représentent une part importante des dossiers.

Des schémas plus subtils existent également, mais de façon ponctuelle, tels que l'utilisation de trusts pour soustraire des actifs à une succession, la détention d'avoirs non déclarés à l'étranger, plus facilement identifiés grâce aux échanges automatiques d'informations, ou encore des fausses domiciliations à l'étranger.

M. Charles de Courson, rapporteur. Quels sont les montants généralement associés aux différents types de schémas frauduleux identifiés ?

M. Tarick Adeida. Ces montants sont très variables. Il n'existe pas de règle mathématique sur une typologie de contribuable ou de montage donné. Je ne peux vous donner un montant moyen de rehaussement par type d'anomalie ou de fraude.

M. Charles de Courson, rapporteur. Observez-vous une sophistication croissante des schémas de fraude ? Le cadre fiscal actuel de la répression de la fraude vous permet-il d'appréhender efficacement ces montages ?

M. Tarick Adeida. La sophistication concerne surtout les moyens mis à la disposition de l'administration, notamment l'échange automatique d'informations et les méthodes d'analyse risque. Je n'ai pas noté de variations de tendance majeures, s'agissant des fraudes. À l'instant, nous parlions de trust ou de domiciliation fictive à l'étranger. Ces manœuvres ne sont pas nouvelles, seules peuvent l'être éventuellement les destinations concernées.

M. Charles de Courson, rapporteur. Beaucoup de gens nous disent que l'apparition et le développement extrêmement rapide des crypto-monnaies constituent l'une des voies de fraude majeures. Or les redressements dans ce domaine demeurent modestes. Ne s'agit-il pas là d'un exemple attestant de l'apparition de nouvelles formes de fraude ?

M. Gaël Perraud. Vous avez raison. La croissance des actifs numériques est un sujet qui ne concerne absolument pas uniquement une catégorie très aisée de la population. Si l'on se réfère aux statistiques de la Banque de France, l'ordre de grandeur serait qu'environ un Français sur six détiendrait des actifs numériques. Ces actifs peuvent recouvrir des réalités très différentes. Ils peuvent servir à la spéculation, avec la possibilité de gains, mais aussi de pertes. Ils peuvent également être adossés à des contreparties bien réelles, comme l'or, des titres.

C'est un sujet qui suscite un intérêt important au niveau international, ce qui explique les travaux menés par l'OCDE, et sur lequel nous sommes en train de renforcer nos capacités. À compter de l'année prochaine, la mise en œuvre de l'échange automatique d'informations sur les comptes et la détention d'actifs numériques permettra d'introduire une transparence comparable à celle qui existe déjà pour les comptes financiers. Il y aura une obligation déclarative permettant de confronter ce qui est déclaré à ce qui est effectivement détenu.

Nous mettons parallèlement en place des moyens d'investigation, comme le font de nombreux autres États. De fait, 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. Il est donc essentiel de se mobiliser et de renforcer la transparence, ce qui est précisément en cours aux niveaux européen et international.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ce sujet est important, dans la mesure où l'on prétend que le niveau de cryptoactifs atteint 2 000 milliards d'euros en France. Quel est le montant des plus-values sur les cryptoactifs ? À ce sujet, les

très aisés effectuent-ils, d'après vos informations, de nombreuses déclarations de plus-values sur leurs cryptoactifs ?

M. Gaël Perraud. D'ici un an à un et demi, nous disposerons d'informations sur ces millions de comptes qui, aujourd'hui, ne sont peut-être pas toujours déclarés comme ils devraient l'être.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je souhaite évoquer les contentieux et le recouvrement. J'imagine qu'il existe de nombreux contentieux, concernant certaines notifications. Est-ce le cas ?

M. Olivier Touvenin. Laissez-moi au préalable évoquer la directive DAC8. Dès cette année, lors de la conférence de presse de lancement de la campagne de l'impôt sur le revenu, le 9 avril, nous avons commencé à aborder ce sujet. Les questions posées par les journalistes ont montré que les plateformes de cryptoactifs, qui ont largement communiqué sur ce thème, sont conscientes qu'à l'avenir il sera plus difficile de ne pas déclarer les informations relatives aux cryptoactifs.

Le recouvrement forcé constitue l'un des axes forts de la politique de la DGFIP, car il relève de ses missions cœur. Nous avons mis en place des structures dédiées, les pôles de recouvrement spécialisés, dont la vocation est notamment de prendre en charge les créances les plus importantes et les plus sensibles. Pour le contrôle fiscal, un pôle de recouvrement spécialisé est spécifiquement adossé à la DNVSF, ce qui illustre l'attention portée à l'effectivité du recouvrement des créances issues des contrôles fiscaux.

Le droit applicable est celui prévu par l'ensemble de la législation existante. Nous pouvons recourir aux mesures classiques, comme la saisie à tiers détenteur, jusqu'à des actions beaucoup plus lourdes portant sur le patrimoine du dirigeant. À cet effet, un pôle national spécialisé dans ces actions lourdes a été créé, afin d'accompagner le réseau sur les dossiers complexes, nécessitant un appareillage juridique particulièrement technique. Nous menons ainsi une politique de recouvrement dynamique, centrée sur les côtes à enjeu, en particulier celles issues des contrôles fiscaux les plus significatifs, qui constituent un point de vigilance essentiel.

Mme Catherine Fénelon. Nous disposons à la DNVSF d'un pôle de recouvrement spécialisé entièrement dédié au recouvrement des créances, compte tenu de leurs enjeux et de leur sensibilité. Nous portons une attention particulière au recouvrement forcé des sommes qui ne sont pas réglées ou acquittées spontanément. Cette vigilance existe y compris dès la phase de contrôle. Lorsque nous identifions des risques spécifiques de non-recouvrement pour certains contribuables, nous pouvons proposer la mise en place de mesures conservatoires. Ces mesures sont prononcées par l'autorité judiciaire et permettent notamment d'engager des saisies sur les biens identifiés, afin de prévenir des situations d'insolvabilité organisée. Ces procédures, strictement encadrées, constituent un enjeu majeur.

M. Charles de Courson, rapporteur. Peut-on considérer que le taux de recouvrement sur les hauts patrimoines et les hauts revenus est supérieur à celui des autres catégories ?

M. Stéphane Créange. Je n'ai pas le taux en tête s'agissant du recouvrement.

Mme Catherine Fénelon. Je pense que le taux de recouvrement sur notre portefeuille est au-dessus de la moyenne nationale, mais nous transmettrons ces deux éléments.

M. Charles de Courson, rapporteur. Quel regard portez-vous sur l'idée d'une éventuelle introduction d'une obligation déclarative visant à disposer d'une connaissance plus précise du patrimoine financier et professionnel des contribuables, y compris en l'absence de finalité directement contributive ? Certains de vos collègues ont soulevé des objections juridiques. Mais si cela était possible, vos capacités de détection et de lutte contre la fraude fiscale s'en trouveraient-elles renforcées ?

M. Olivier Touvenin. S'agissant de l'aspect déclaratif qui a déjà été évoqué lors de l'audition avec la directrice générale, il existe d'abord un aspect très pratique, au-delà du sujet juridique, qui peut effectivement interroger : qui doit déclarer ? Faut-il déclarer l'ensemble de ses participations, y compris minoritaires, dans toutes les entreprises ? La masse de données collectées serait extrêmement importante. Se pose ensuite la question du contrôle : qui vérifie la réalité, la véracité et l'exhaustivité de ce qui est déclaré ? Enfin, la capacité à exploiter efficacement ces données, au regard de celles dont nous disposons déjà, paraît incertaine.

Au-delà, se pose aussi la question de l'acceptabilité sociale d'une telle déclaration, qui ne répondrait ni à une finalité de taxation ni à une logique de recouvrement et pourrait être perçue comme intrusive. En tout état de cause, sans un renforcement massif des moyens de contrôle, la collecte exhaustive de ces données ne nous semble pas améliorer significativement le ciblage des contrôles, au-delà des progrès déjà réalisés par le contrôle fiscal. Nous sommes donc assez sceptiques quant à l'utilité d'une déclaration exhaustive demandée à un certain type de contribuables.

M. Charles de Courson, rapporteur. Quand bien même elle serait limitée aux hauts patrimoines et aux hauts revenus ?

M. Olivier Touvenin. Oui, car il conviendrait au préalable de définir un seuil, qu'il faudrait élargir au-delà des 22 000 contribuables du portefeuille de la DNVSF. La question du contrôle de l'exhaustivité des déclarations effectuées resterait la même. Notre capacité à l'exploiter mieux que nous le faisons déjà au vu des déclarations et des informations dont nous disposons me paraît quelque peu douteuse.

M. le président Jean-Paul Mattei. Plusieurs auditions ont néanmoins pointé certains manques de visibilité, notamment en matière de transmission à titre gratuit, de donations, qui ne remonteraient pas comme les autres informations. À l'inverse, l'immobilier est soumis à de nombreuses déclarations. Il me semble donc exister une forme de « deux poids, deux mesures », en fonction de la nature du patrimoine.

M. Olivier Touvenin. Ce « deux poids, deux mesures » existe parce qu'en l'état actuel du droit, l'ensemble des propriétés sont taxées à la taxe foncière. Nous avons besoin de la connaissance exhaustive de ces biens, en vertu des règles fixées assez anciennement en matière de taxe foncière. Il n'en va pas systématiquement de même pour tous les autres éléments de patrimoine. Les occurrences fiscales ne sont pas identiques.

M. le président Jean-Paul Mattei. Ils sont aussi taxés lorsqu'ils produisent des revenus.

M. Olivier Touvenin. Tout à fait, mais dans ce cas ils sont connus, puisque ces revenus sont déclarés. En l'espèce, nous parlons d'éléments de patrimoine qui ne font pas l'objet d'une taxation annuelle, et non forcément des éléments qui sont « dormants », dans le patrimoine des redevables et qui ne font pas l'objet à ce jour de taxation.

M. Brice Fabre, chef du pôle soutien à la gestion fiscale, du département des études et statistiques fiscales. En complément, nous pouvons avancer sur ce sujet par d'autres canaux. À ce titre, au sein de la DESF, plusieurs projets sont engagés dans cette direction. Nous travaillons notamment à rapprocher les fichiers d'imposition sur le revenu avec des informations relatives au patrimoine professionnel, en lien avec l'Insee et l'Institut des politiques publiques (IPP). L'enjeu consiste à croiser des sources existantes qui, aujourd'hui, ne sont pas systématiquement rapprochées. L'objectif est ainsi d'améliorer progressivement la connaissance du patrimoine total. Par ailleurs, sur les successions, au-delà de la télédéclaration à venir, nous procédons à la numérisation d'un ensemble d'informations historiques, ce qui permettra d'enrichir les données disponibles. C'est clairement cette orientation que nous avons privilégiée.

M. Charles de Courson, rapporteur. Monsieur le directeur, je vous trouve très conservateur. En effet, une partie au moins des biens mobiliers produit des revenus qui sont déclarés par des tiers, ce qui permet précisément de constater que certains biens ne génèrent aucun revenu. Cela pose légitimement la question de savoir si l'ensemble des participations a bien été déclaré et s'il n'existe réellement aucun revenu associé à telle ou telle entreprise. Un tel rapprochement paraît relativement automatique, dès lors que l'obligation déclarative serait circonscrite aux hauts revenus, soit 20 000 à 40 000 familles. Il ne s'agit donc pas d'une masse de données excessive. Il est inutile d'imposer cette obligation à toutes les familles : elle ne concernerait que le haut du spectre patrimonial. Par ailleurs, vous bénéficiez

déjà des déclarations par des tiers, qui résultent d'une obligation légale applicable à toutes les entreprises distributrices de dividendes à leurs actionnaires.

M. Daniel Pomeranc. Évidemment, plus nous disposons d'informations pour le contrôle fiscal, plus nous sommes satisfaits de pouvoir les exploiter. Toutefois, créer une obligation déclarative qui ne servirait pas directement à asseoir un impôt serait assez inédit. Le rôle des services de contrôle consiste à vérifier des obligations lorsqu'un impôt afférent existe. Sans enjeu fiscal immédiat, se pose la question de la sanction, qui serait difficile à calibrer, et le travail demandé aux services serait considérable.

M. Charles de Courson, rapporteur. Je maintiens que vous êtes conservateurs. En effet, ces informations sont nécessaires afin de déterminer s'il existe une distribution dissimulée qui n'a pas été déclarée par le tiers, en particulier s'agissant des participations étrangères. Si je détiens 10 % d'une grande entreprise allemande ou anglaise et que cela n'est pas déclaré, la découverte ultérieure caractérise la mauvaise foi. Ces informations sont également indispensables pour les donations et successions futures, afin de suivre le patrimoine. Il existe donc un lien direct avec les droits d'enregistrement à titre gratuit et les revenus de capitaux mobiliers.

M. le président Jean-Paul Mattei. J'ajoute que le dispositif des déclarations de bénéficiaires effectifs en matière de société existe, alors même qu'il n'est pas adossé à une imposition.

M. Christophe Mongardien (EPR). Je partage les propos du rapporteur. Disposer d'une telle déclaration permet de potentiellement détecter un enrichissement suspect et illicite.

M. Olivier Touvenin. Le sujet présente un intérêt certain. Néanmoins, à partir du moment où l'on se place face à une personne qui fraude et omet délibérément de nous déclarer un certain nombre d'éléments, j'avoue avoir, intellectuellement, quelques difficultés à comprendre comment cette même personne, qui dissimule déjà des revenus devant être déclarés au fisc, remplirait de manière exhaustive une déclaration dépourvue d'impact fiscal et de toute taxation. Je crains donc que l'on se trouve, dans ce cas de figure, face à un fraudeur qui dissimule dès l'origine ses sources de revenus, de sorte que l'ajout d'une déclaration supplémentaire n'apporterait pas grand-chose.

Certes, cette déclaration pourrait présenter un intérêt en matière de connaissance statistique ou d'analyse globale. Toutefois, nous disposons aujourd'hui d'autres moyens permettant d'opérer des croisements de données et de récupérer les informations nécessaires, ce qui nous permet déjà de reconstituer un nombre significatif d'éléments.

Ensuite, lorsqu'une déclaration de succession est déposée, nous disposons des éléments du patrimoine transmis, ce qui nous permet de procéder à la taxation correspondante et, le cas échéant, de rattraper des omissions. Cela peut paraître

tardif lorsqu'il existe des enrichissements antérieurs non déclarés, mais la déclaration de succession constitue néanmoins un fait générateur.

J'ai donc du mal à concevoir qu'une déclaration renseignée par des contribuables déjà transparents à l'égard de l'administration apporte une réelle utilité, alors qu'à l'inverse, un contribuable ayant intérêt à dissimuler ses revenus ne produirait pas une déclaration sincère. On en revient alors à la question de notre capacité à contrôler l'exhaustivité de ces déclarations, d'autant plus qu'il s'agit d'un dispositif purement déclaratif, sans base taxable permettant un contrôle aisé. J'ai le sentiment que l'on y consacrerait un temps important pour un bénéfice fiscal limité, le redevable malhonnête nous ayant, de toute façon, dissimulé des éléments *ab initio*. C'est une position « conservatrice », mais elle a le mérite de la cohérence.

M. le président Jean-Paul Mattei. Il me semble toutefois que nous disposons déjà de certains éléments dissimulés. Lorsque l'on examine la définition du bénéficiaire effectif, on constate qu'en matière de sociétés, des obligations existent pour faciliter les contrôles, assorties de sanctions. Or il n'y a pas, à ce stade, de revenu directement en cause.

Cela peut paraître intrusif, mais ce dispositif existe déjà dans le droit positif. Il est vrai que, ramené au moment des successions, on raisonne davantage en stock qu'en flux. Les flux, quant à eux, figurent normalement dans les déclarations de revenus. Il me semble que nous pourrions approcher cette question sans contrainte excessive, en mobilisant les liasses fiscales, les déclarations d'impôt sur le revenu et les différentes déclarations existantes, afin d'opérer une synthèse.

Cette consolidation existe déjà de manière éparse, sans être pleinement structurée. Cela nécessite naturellement de cheminer avec prudence, en respectant le secret fiscal et le respect de la vie privée.

M. Stéphane Créange. Vous avez évoqué des éléments permettant de corroborer certaines informations. Mon collègue soulignait à juste titre la difficulté posée par une déclaration spontanée d'un patrimoine détenu sans moyen de corroboration externe. Il nous serait alors demandé d'en vérifier l'exhaustivité et la sincérité, alors même qu'il n'existe pas de finalité fiscale immédiate. La préoccupation principale réside donc dans la capacité à vérifier la véracité de ces déclarations et, le cas échéant, à définir et appliquer une sanction adaptée en cas de manquement.

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Je souhaite vous poser une série de questions. Ma première question porte sur la mesure de l'écart fiscal, domaine dans lequel la France accuse un certain retard par rapport à d'autres pays. Des travaux officiels ont été engagés à partir de 2022 et ils ne concernent pas uniquement la fiscalité du patrimoine, même si celle-ci en fait partie. J'aurais donc souhaité savoir si vous avez pu avancer sur ce sujet, notamment au regard de vos moyens. En effet,

lorsqu'il est question de contrôle fiscal, se pose souvent la question des moyens humains et budgétaires dont disposent vos services.

Ma deuxième question concerne le cœur du débat politique et des travaux menés par cette commission d'enquête : la dégressivité de l'imposition pesant sur les patrimoines les plus aisés. Elle a été mise en lumière notamment par l'étude de l'IPP publiée en 2023, fondée en partie sur des données issues de vos administrations. Cela conduit à s'interroger sur l'adéquation du cadre fiscal actuel et des définitions fiscales avec lesquelles vous travaillez, face à une structure des hauts patrimoines qui a évolué et repose désormais sur des montages parfois complexes, jouant sur le flou de certaines définitions, notamment celle de bien professionnel, dans un cadre pourtant licite.

À votre sens, observez-vous cette transformation de la structure des patrimoines les plus élevés ? Pensez-vous que le cadre fiscal et les définitions actuelles pourraient être amenés à évoluer si l'objectif est de rétablir une progressivité de l'impôt, y compris pour ces patrimoines les plus aisés, comme le propose par exemple l'idée d'un impôt à taux différentiel portée notamment par Gabriel Zucman ?

Enfin, ma troisième question concerne les 13 000 contribuables ayant déclaré un revenu fiscal de référence égal à zéro tout en appartenant aux plus aisés. Il apparaît que 2 000 d'entre eux ont été redressés, ce qui peut apparaître comme un résultat significatif, mais qui n'est intervenu qu'après une médiatisation du sujet. J'aimerais avoir votre retour sur ce point, sur l'ampleur des contrôles qui peuvent être engagés, ainsi que sur l'articulation entre les différents services.

M. Stéphane Créange. Tout d'abord, je tiens à apporter une précision sur les 13 000 foyers que vous avez évoqués, dont environ 3 000 ont fait l'objet d'un redressement. Cette situation n'est absolument pas liée à la médiatisation du sujet, puisque les contrôles portent sur des opérations engagées depuis 2023. Nous avons constaté un taux de redressement important. 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.

Sur les moyens de la DGFIP, nous avons l'habitude de dire que le Parlement nous attribue des ressources et que nous les utilisons. Les services dédiés au contrôle fiscal, au sein de l'ensemble des effectifs de la DGFIP, ont été plutôt préservés ces dernières années. En tant que responsable de service, je ne peux pas dire que je rencontre des difficultés particulières sur ce point, même si d'autres directions ont pu être plus exposées. Objectivement, les moyens du contrôle fiscal ont été renforcés.

Des dispositifs nouveaux ont été créés, comme l'Onaf, et des emplois supplémentaires ont été alloués. Nous disposons également de moyens informatiques renforcés qui permettent de moderniser nos outils. Le croisement des

données a été largement évoqué, et des systèmes dédiés ont été développés, y compris pour le suivi des cryptoactifs. Sur le plan du contrôle, je ne me plains donc pas des moyens dont nous disposons.

Concernant la question de la dégressivité de l'impôt, j'estime que cela relève avant tout de la politique fiscale, qui s'impose à nous en aval. Je ne me prononcerai donc pas sur les évolutions souhaitables du cadre fiscal. Enfin, sur la mesure de l'écart fiscal, je laisserai mes collègues vous répondre sur les travaux conduits ces dernières années.

M. Olivier Touvenin. Nous avons déjà publié une étude en 2024 sur l'écart fiscal concernant la TVA et une autre est en cours sur l'impôt sur les sociétés (IS). Ensuite, il conviendra de s'orienter vers l'impôt sur le revenu. Le sujet est assez complexe : pour asseoir des résultats statistiquement valables, nous devons disposer d'un travail assez précis, qui parte des données du contrôle.

M. Brice Fabre. En l'espèce, la méthode consiste à utiliser les données du contrôle fiscal. Les contrôles étant ciblés, ils ne sont pas représentatifs. L'idée consiste donc à extrapoler les taux de redressement observés à l'ensemble de la population. Enfin, je précise que les 13 000 contribuables évoqués n'ont pas de RFR nul. Il s'agit de foyers redevables à l'IFI dont l'imposition finale est nulle.

Mme Catherine Fénelon. Je partage les propos de M. Créange. Nous vous transmettrons le taux de contrôle des années précédentes.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). On a constaté, à la lecture du récent communiqué du gouvernement sur le bilan de la lutte contre la fraude, que les montants et pénalités notifiés augmentent marginalement, tandis que les montants encaissés stagnent. Pour tenter de qualifier ces résultats, le gouvernement a présenté un montant intégrant les crédits d'impôt et les taxes non remboursées.

Lors de la dernière audition, la Cour des comptes a d'ailleurs exprimé sa perplexité face à ce choix de présentation, et je souhaiterais vous interroger à ce sujet. Ainsi, elle a indiqué, de manière volontairement provocatrice, mais néanmoins sérieuse, que si la DGFIP redirigeait l'ensemble de ses agents vers le prix de transfert, le rendement de la lutte contre la fraude augmenterait de plusieurs milliards. Qu'en pensez-vous ? Peut-on en conclure que le rendement de la lutte dépend fortement des moyens mobilisés, y compris pour les personnes physiques, comme l'affirme la Cour des comptes ?

M. Stéphane Créange. Comme je l'ai indiqué précédemment, le dernier rapport de la Cour des comptes sur la lutte contre la fraude a fait l'objet d'une réponse de la ministre de l'époque, qui mettait en évidence nos désaccords avec les conclusions du rapport, y compris sur la manière dont les résultats étaient présentés. Je maintiens donc ce désaccord.

Sur le fond, l'approche consistant à consacrer l'ensemble de nos effectifs aux prix de transfert est, de la part de la Cour, assez provocante. Certes, les enjeux

de fraude fiscale internationale existent et nous y consacrons des moyens importants. Les dossiers de prix de transfert constituent une part majeure des rectifications portées par la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI), qui surveille ce risque de près et privilégie, lorsque cela est possible, la sécurisation juridique en amont. À ce titre, la DVNI a mis en recouvrement 3,7 milliards d'euros cette année.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Vous ne répondez pas vraiment à ma question. Si vous disposiez de plus de personnel, serait-il possible de récupérer plusieurs milliards de plus sur cette question des prix de transfert ?

M. Stéphane Créange. J'ai répondu à la question précédente sur nos moyens. Le contrôle fiscal est une activité de main-d'œuvre. Selon la main-d'œuvre dont nous disposons et son implantation, les contrôles fiscaux menés répondront effectivement à certains enjeux. Mais en l'occurrence, je fais avec les moyens qui nous sont donnés.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). J'en conclus donc que cela pourrait être intéressant.

Je voudrais par ailleurs vous interroger sur les réponses transmises début mars au Sénat. Vous avez ainsi évoqué une note sur les trous noirs fiscaux. Est-ce bien celle du 3 octobre 2023 sur les dispositifs d'optimisation fiscale agressive ? Si tel est le cas, je rappelle qu'en compagnie de la direction de la législation fiscale, vous suggériez cinq propositions afin de les restreindre. Ces modifications ont-elles été réalisées ?

M. Stéphane Créange. Objectivement, je n'ai pas complètement la note en tête. Je ne peux pas vous répondre sur le siège.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Serait-il possible d'obtenir une réponse écrite à cette question ? En effet, de nombreux journalistes nous interrogent à propos de cette liste.

Enfin, lors des auditions du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) et de la Cour des comptes, j'ai cherché à savoir si plus on est riche, plus il est facile de frauder. Je n'ai pas obtenu de réponse détaillée. J'espère aujourd'hui obtenir de plus amples réponses. Disposez-vous de données sur la répartition des contrôles fiscaux selon les niveaux de revenus et de patrimoine ?

M. le président Jean-Paul Mattei. Monsieur le président, cette question a déjà été posée. Des réponses seront fournies par écrit.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). La question sur la part de redressement concernant les plus hauts patrimoines a-t-elle été posée ?

M. Charles de Courson, rapporteur. Ces questions ont été posées et nous attendons effectivement des réponses écrites de la part de l'administration.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Je souhaite également poser une série de questions concernant la DNVSF. Vous avez indiqué réaliser 1 500 contrôles par an. Je voulais savoir si cette cible de contrôle vous est fixée ou si le nombre de contrôles est-il cohérent avec les effectifs qui vous sont alloués. Cette question a-t-elle déjà été posée ?

Mme Catherine Fénelon. Ce nombre de contrôles est effectivement cohérent avec les effectifs existants.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). En 2011, la DNVSF s'était vu confier une nouvelle mission de surveillance et contrôle des revenus du patrimoine des contribuables les plus fortunés, soit ceux déclarant 15 millions d'euros d'ISF. Depuis l'ISF a été supprimé et le seuil est donc désormais de 6 millions d'euros d'IFI. En l'absence de connaissance du patrimoine mobilier professionnel, considérez-vous que ce nouveau seuil soit aussi fiable que le précédent ?

M. Charles de Courson, rapporteur. Cette question a été posée. Ce seuil correspond à une population égale à celle prise en compte, à l'époque de l'ISF ; soit un seuil de 1 million d'euros et de 6 millions d'euros en patrimoine immobilier.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Le portefeuille de 22 000 contribuables était-il plus important avant la suppression de l'ISF ?

M. Stéphane Créange. Non, le portefeuille est le même.

M. le président Jean-Paul Mattei. Madame, messieurs, je vous remercie pour ces éléments.

*

* *

14. Audition, ouverte à la presse, de Me Bertrand Savouré*, président du Conseil Supérieur du Notariat et de Me Olivier Piquet, vice-président (28 avril 2026)

M. le président Jean-Paul Mattei. Mes chers collègues, je vous souhaite la bienvenue, et plus particulièrement à Me Bertrand Savouré, président du Conseil supérieur du notariat (CSN), et à Me Olivier Piquet, membre du bureau de ce conseil, accompagnés de Mme Camille Stoclin, chargée des relations institutionnelles.

Comme vous le savez, le Conseil supérieur du notariat est chargé de représenter les notaires auprès des pouvoirs publics. Il a également pour mission d'assister les chambres de notaires dans le contrôle du respect par les notaires des obligations prévues par le code monétaire et financier et par la réglementation européenne. Il assure l'organisation de la formation professionnelle obligatoire des notaires et peut exercer une action disciplinaire en cas de manquement à ces exigences. Il est également chargé de la préparation du code de déontologie, actuellement précisé par le décret du Conseil d'État du 28 décembre 2023, qui énonce les principes et devoirs professionnels permettant le bon exercice des fonctions de notaire.

Le CSN a ainsi une vision précise des principaux enjeux liés aux activités notariales et contribue à la réflexion des pouvoirs publics sur les évolutions de cette profession, mais également sur certains dispositifs intéressant les conditions de transmission du patrimoine et son imposition.

Monsieur le président, vous pourrez, si vous le souhaitez, faire un propos liminaire d'une dizaine de minutes, après quoi le rapporteur et les membres de la commission vous poseront leurs questions.

Je précise à l'attention de nos collègues que le rapporteur devrait aborder successivement trois grandes thématiques : les données disponibles sur les transmissions, la fiscalité du patrimoine, et les réformes relatives à cette fiscalité en cours de discussion. Une fois que le rapporteur aura posé ses questions sur une thématique, nous pourrons ouvrir le débat.

Je précise également qu'au regard de la technicité de notre sujet d'enquête et du temps imparti à cette audition, certaines questions nécessiteront des compléments écrits aux réponses que vous formulerez à l'oral. Ainsi, vous pourrez compléter par écrit vos réponses au rapporteur et aux membres de la commission. Il faudrait que nous recevions ces réponses dans un délai d'une dizaine à quatorze jours, car nous sommes contraints par la rédaction du rapport.

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

(M. Bertrand Savouré et M. Olivier Piquet prêtent successivement serment.)

M. le président Jean-Paul Mattei. Monsieur le président, je vous remercie et je vous cède la parole pour une dizaine de minutes.

M. Bertrand Savouré, président du Conseil supérieur du notariat. Merci, monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs. Je ne vais pas utiliser les dix minutes qui me sont allouées pour mon propos introductif afin d'aborder directement les questions, si vous me le permettez.

Je voudrais simplement dire que c'est toujours un grand honneur pour nous d'être entendus dans le cadre de commissions d'enquête. Vous l'avez rappelé, le Conseil supérieur du notariat est un organe politique qui représente la profession notariale et qui a notamment pour mission d'être l'interlocuteur des pouvoirs publics pour toutes les matières que traite le notariat. Notre ambition permanente est donc d'alimenter les politiques publiques en étudiant la relation que nous entretenons au quotidien avec les Français. Je crois que le maillage territorial et la présence du notaire partout sur le territoire, très proche de ses clients, confèrent au notariat français une force particulière et lui permettent de mesurer l'impact quotidien des lois instituées par la République.

Nous avons mis en place au sein de notre organisation un institut des études juridiques, doté de plusieurs sections – fiscale, économique, familiale, entreprise –, qui a pour mission d'évaluer la loi et de formuler des propositions. C'est ce que nous faisons de façon régulière. Vous avez d'ailleurs évoqué dans vos questions un rapport que nous avons remis en 2023, intitulé « Améliorer la fiscalité des donations en France ».

Je tiens à le redire : chaque fois que nous émettons des propositions, celles-ci ne militent pas pour une hausse ou une baisse de telle ou telle imposition. Elles étudient et envisagent l'impact de mesures fiscales et alertent le législateur que vous êtes sur les conséquences des dispositions envisagées. Lors d'une audition comme celle d'aujourd'hui, ou lorsque nous participons à des travaux parlementaires, nous sommes très heureux de donner notre opinion en tant que praticiens du droit et juristes proches des Français.

S'agissant des questions fiscales en particulier, notre motivation n'est jamais de commenter une hausse, une baisse ou une politique publique qui relève du gouvernement et du Parlement. Ce qui nous anime, c'est de vérifier dans quelle mesure la loi atteint les objectifs annoncés. Nous pouvons vous faire état des objectifs atteints ou non. Il y a donc un ensemble de critères que nous essaierons d'introduire dans nos réponses aujourd'hui, car une loi atteint ses objectifs quand elle est simple, compréhensible, acceptable et installée dans la pérennité. Toutes nos réponses seront nourries par ces critères, et nous faisons ainsi remonter l'état d'esprit des notaires de France et le quotidien des Français. Voilà ce qui nous anime dans le cadre de cette commission d'enquête.

M. Charles de Courson, rapporteur. Mes premières questions portent sur le problème des données disponibles sur le sujet qui nous occupe, à savoir la contribution des hauts patrimoines et/ou des hauts revenus au financement des services publics. Plusieurs études déplorent l'absence d'informations exhaustives de la part de l'administration fiscale en matière de donations et de droits de succession. Ce constat a d'ailleurs été confirmé lors de nos précédentes auditions. Partagez-vous ce diagnostic ?

M. Bertrand Savouré. Oui, pardonnez-moi, j'ai oublié de préciser que j'étais accompagné de Mme Camille Stoclin, notre directrice de cabinet, et de M. Olivier Piquet, qui est plus particulièrement en charge au bureau du CSN des questions numériques, et donc précisément de ces questions d'alimentation des données.

Nous partageons ce constat. Il y a peu d'informations exhaustives sur les donations et les successions, et ce pour plusieurs raisons. D'abord, 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. Cette multitude d'outils juridiques est difficile à centraliser dans un instrument de contrôle unique.

Par ailleurs, d'un point de vue technique, l'alimentation des données est aujourd'hui complexe. Dans notre fonctionnement, nous réalisons des actes qui sont stockés dans le minutier central électronique du notariat (Micen). Tous les actes numériques des notaires s'y trouvent, mais 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. Le CSN ne peut pas traiter l'ensemble des actes des notaires.

Nous menons actuellement une étude sur un dispositif qui consisterait à traiter la donnée en amont. Il s'agirait d'anonymiser les informations au moment où le notaire saisit ou construit son acte, afin d'alimenter une base de données qui pourrait être retraitée de façon mutualisée au sein de la profession, avec l'aide de l'intelligence artificielle et dans un hébergement sécurisé. Ce travail de collecte de données est en cours. En l'état actuel des choses, il y a une absence d'informations exhaustives pour des raisons à la fois de secret professionnel et techniques. La technologie ne nous permet pas aujourd'hui de faire remonter cette donnée.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous êtes numérisés, alors que l'administration fiscale nous dit qu'elle ne l'est pas. Qu'en est-il ? Existe-t-il un projet de fichier unique commun ? Il paraîtrait redondant que vous développiez votre propre fichier et que l'administration fiscale en fasse de même. Où en êtes-vous de ces discussions avec l'administration fiscale ? Avez-vous des recommandations pour améliorer ce processus, puisque vous semblez plus avancés qu'elle en matière d'informatisation ?

M. Bertrand Savouré. Je vais introduire le sujet et laisser ensuite la parole à Olivier Piquet, car il s'agit d'un projet très important actuellement mené avec la direction générale des finances publiques (DGFIP).

D'une façon générale, le notariat travaille depuis des années avec l'administration fiscale et la DGFIP, notamment sur tout le volet immobilier, pour l'alimentation du fichier immobilier. Nous ne sommes pas en cogestion d'un fichier : le fichier immobilier est géré par l'administration fiscale. En revanche, nous alimentons ce fichier grâce à un système appelé « Télé@ctes », par lequel nos actes en matière immobilière sont transmis de façon automatisée et numérique à l'administration, qui les retraite pour les intégrer dans le fichier. J'insiste sur le fait que nous n'avons pas de fichier immobilier en cogestion. Néanmoins, en matière immobilière, les données sont aujourd'hui transmises de façon automatisée, ce qui ne signifie pas pour autant que l'on puisse traiter individuellement toutes les données contenues dans un acte.

S'agissant des déclarations de succession, qui ne sont pas des actes mais des formulaires administratifs, soit des imprimés que nous remplissons, elles sont aujourd'hui encore transmises sur papier. Il n'existe pas de système de télétransmission comparable à ce qui se fait pour les actes immobiliers.

Le projet en cours, que nous menons avec la DGFIP, est précisément la numérisation de la transmission des déclarations de succession.

M. Olivier Piquet, membre du bureau du Conseil supérieur du notariat. Effectivement, monsieur le rapporteur, ce projet dure depuis de nombreuses années, puisque je l'ai commencé en 2019 avec la direction générale des finances publiques. L'objectif n'est pas de construire une base commune, qui ne serait de toute façon pas atteignable car, outre les déclarations de succession, il y aura toujours les canaux distincts des déclarations de dons manuels et des donations de son vivant. La DGFIP travaillera sans doute à construire une base de données globale, mais nous n'aurons pas de base de données parallèle. Nous continuerons simplement de transmettre les informations. Le passage à la dématérialisation ne changera pas la nature des informations transmises. Nous déclarerons toujours la totalité du patrimoine du défunt, ses héritiers, les abattements et les taux de taxation.

La différence, pour nous, sera que le dépôt ne se fera plus dans un service départemental de l'enregistrement (SDE) ou un service de la publicité foncière et de l'enregistrement (SPFE), mais dans un centre national d'enregistrement. Surtout, le processus sera automatisé. Cela signifie qu'il n'y aura plus de traitement humain côté DGFIP pour l'enregistrement de la déclaration. Aujourd'hui, ils nous ont expliqué qu'ils ressaisissent toutes les données que nous leur transmettons. Demain, la transmission automatisée leur fera gagner ce temps. Nous avons choisi des formats de fichiers adaptés pour que cela puisse alimenter automatiquement leur base de données.

C’est un projet de longue haleine. Commencé en 2019, il a déjà nécessité un investissement de plusieurs milliers d’heures de la part du notariat. J’ai participé à des réunions quasiment bimensuelles pendant plusieurs années, et notre filiale numérique, l’Association pour le développement du service notarial (ADSN), y consacre encore une réunion par semaine. Nous avons décidé de le découper en trois lots de déploiement. Le premier, qui devrait démarrer d’ici la fin de l’année, concerne les déclarations de succession ne générant pas de droits. Elles sont en principe les plus simples. La DGFIP souhaitait également revoir sa calculette financière, donc en attendant ce module, nous commençons par les déclarations non taxables.

Ensuite, certaines déclarations payantes sans grande complexité devraient pouvoir être déployées d’ici deux ans à deux ans et demi. Nous travaillons depuis un mois et demi sur les prérequis techniques de chaque côté. En effet, si le papier garantit la réception du document envoyé, l’informatique n’offre jamais une garantie à 100 %. Des bugs techniques soulèveront des questions complexes, par exemple sur le sort des virements de droits de succession en cas d’anomalie.

Enfin, les cas les plus complexes – paiements différés ou fractionnés, et assurances-vie qui posent une difficulté technique à la DGFIP – ont un horizon fixé à 2030. Le déploiement complet du processus d’enregistrement des déclarations de succession est prévu pour 2032 au plus tôt. Sachant qu’en 2019, nous visions 2027, je ne peux garantir que l’échéance de 2032 sera tenue.

M. Charles de Courson, rapporteur. Comment s’expliquent de tels délais ? Le troisième lot de déploiement est celui qui nous intéresse le plus dans le cadre de cette commission, mais nous ne serons peut-être plus députés à cette échéance.

Par ailleurs, une fois le système informatisé, chaque office notarial détiendra ses archives, qui doivent être conservées soixante-quinze ans, voire indéfiniment. Vous aurez donc votre propre base de données. Vous disiez ne pas vouloir de fichier commun avec l’administration fiscale, mais de fait, dans chaque office, vous disposerez de ces éléments, de votre propre fichier clients, en donation comme en succession.

M. Olivier Piquet. Nous aurons notre fichier au niveau de l’étude, mais nous ne pourrons pas en garantir l’exhaustivité pour une personne donnée. En droit de la famille, il y a souvent un notaire de famille, et nous espérons que le client réalise la plupart de ses actes chez lui. Mais je ne peux garantir qu’il n’ira pas faire une donation chez un confrère après un déménagement, puis faire régler sa succession chez un troisième notaire. Notre base de données ne concernera donc toujours que les actes que nous avons reçus à l’étude.

Comment expliquer les délais ? C’est la complexité du chantier technique. La DGFIP a dû refaire son module de calcul, et les réflexions juridiques ont parfois été longues. Par exemple, une nouvelle question a surgi récemment, alors que nous

étions proches de déployer les déclarations non taxables : celle de la 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 ? Cela implique de mettre en place un circuit de contrôle de cette nouvelle obligation de conservation.

Il y a deux autres facteurs : le changement des équipes chez nos partenaires – j'en suis à mon troisième chef de service interlocuteur à la DGFIP en sept ans sur ce projet – et les délais de nos propres partenaires éditeurs de logiciels, Septeo, Fiducial et Fichorga. Ils ont mis quasiment deux ans sur le projet. Deux d'entre eux ont passé la première phase de test, mais le troisième a dû revoir sa copie, ce qui a pris sept ou huit mois. C'est seulement maintenant que nous pouvons débuter la phase de pilotage qui, comme pour tout projet informatique, nécessite cinq à six mois.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je voudrais revenir sur un point. Puisque les déclarations de succession sont transmises en papier et que l'administration en ressaisit les éléments, et que les actes soumis à l'enregistrement faisaient aussi l'objet d'une reprise des données, comment se fait-il que tout cela n'ait pas été centralisé plus tôt ? Nous nous retrouvons aujourd'hui avec des problèmes de coordination de fichiers, ce qui est assez étonnant. Nos auditions révèlent des difficultés récurrentes pour obtenir des données, alors que le besoin d'une meilleure visibilité est connu et urgent.

M. Bertrand Savouré. Lorsqu'on examine le cas des actes immobiliers, nous avons mis des années avec la DGFIP à construire le fichier immobilier, alimenté par des actes télétransmis via un espace partagé qui s'appelle Planète. Cela signifie que lorsque le notaire rédige un acte, celui-ci est envoyé sur cet espace et toutes les informations sont transmises directement à l'administration fiscale. Pour y parvenir, nous avons dû normaliser les actes en extrayant des données structurées – noms des vendeurs, des acheteurs, etc. – que nous avons placées en première partie des actes, la convention des parties, difficilement normalisable, figurant en seconde partie. Cette normalisation a permis de faciliter la télétransmission des données importantes.

Ce travail est très difficile à transposer à une déclaration de succession, et je voudrais attirer votre attention sur leur extrême complexité. Celle-ci est liée à la situation matrimoniale, au nombre d'enfants, aux donations antérieures, à la composition des patrimoines. Il est impossible de normaliser une déclaration de succession, car il y a trop de situations différentes pour la faire entrer dans un cadre unique. Ce n'est même pas comparable à une déclaration sur la fortune. Il faut liquider les droits de succession en tenant compte de la situation de chaque héritier. C'est pour cette raison que la numérisation des données en matière de déclaration

de succession commence par le traitement des déclarations sans droits, qui sont dépourvues de la partie complexe de liquidation de l'impôt. Le travail de normalisation réalisé pour l'immobilier est donc très complexe à répliquer ici.

M. Charles de Courson, rapporteur. Nous avons légiféré pour autoriser la signature électronique dans les actes immobiliers. Je ne vois pas pourquoi, sur les successions, une signature électronique ne serait pas aussi valable qu'une signature manuscrite. Je ne comprends pas cet argument.

Par ailleurs, est-on obligé de passer devant un notaire pour les donations et les successions ? Un particulier ne peut-il pas gérer sa propre succession ou rédiger un testament olographe ? En d'autres termes, avez-vous l'exhaustivité des donations et des successions ?

M. Bertrand Savouré. Je réponds à votre deuxième question. Le règlement d'une succession comporte un certain nombre d'opérations, dont la déclaration fiscale de succession n'est qu'un élément. Le notaire établit des actes essentiels, comme l'acte de notoriété qui établit la qualité des héritiers, et mène les recherches nécessaires. Son intervention est donc requise pour ces aspects. En revanche, la déclaration de succession en tant que telle est un acte administratif qui pourrait être fait par n'importe qui. Il se trouve qu'elle est un des éléments du dossier de succession confié au notaire.

S'agissant des donations, le code civil est très simple : la donation est un acte authentique, donc notarié, sauf le cas particulier des dons manuels. Ces derniers peuvent se faire par remise de la main à la main et ne sont possibles que pour certains actifs.

M. Olivier Piquet. Avant de répondre sur la signature, je voudrais donner quelques chiffres. Il n'y a pas d'obligation de recourir à un notaire pour les déclarations de succession. 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.

Concernant la signature, je suis d'accord avec vous. Nous avons la signature électronique des actes, mais la déclaration de succession n'est pas un acte, c'est un formulaire Cerfa. Ce n'est donc pas un acte authentique. C'est justement une de nos propositions : en faire un acte authentique. Ainsi, la signature des clients serait certifiée au terme de l'acte lui-même et il n'y aurait plus de débat sur la conservation, puisque nos actes sont conservés soixante-quinze ans.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je vais être obligé de suspendre la séance cinq minutes, car nous devons aller voter.

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous reprenons la séance. Monsieur le rapporteur.

M. Charles de Courson, rapporteur. J'étais en train de vous interroger sur le monopole des notaires sur les successions et les donations. Vous m'avez répondu que non, et que la part des actes ne passant pas par les notaires est très faible – 2 % des donations et 5 % des successions, ou l'inverse – mais qu'elle existe. Comment l'administration peut-elle alors obtenir l'exhaustivité des données ? Les tiers qui effectuent ces démarches hors du circuit notarial seront-ils soumis aux mêmes règles que les notaires, à savoir l'informatisation et la transmission ?

M. Bertrand Savouré. La déclaration de succession est l'imprimé qui reprend les éléments d'actif et de passif, et c'est cela qui est intéressant en termes de données. Les travaux menés actuellement avec la DGFIP consistent à numériser et à transmettre de façon automatisée cette déclaration. Pour faciliter ce processus, il est envisagé de transformer cet imprimé en un acte notarié, ce qui rendrait la télétransmission encore plus simple. C'est un des scénarios à l'étude.

Maintenant, effectivement, une déclaration de succession peut être faite par une personne seule. Rien ne l'interdit. Mais dans ce cas, 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.

Ce travail est en cours et, malgré les délais assez longs dus à sa complexité, il va aboutir. Nous sommes sur un chemin similaire à celui que nous avons suivi pour la base de données immobilières. Ce travail nous a permis, en matière immobilière, d'alimenter la donnée publique, puisque la loi prévoit l'obligation de mettre à disposition de tous les données immobilières. Demain, nous pourrons peut-être procéder de la même façon pour les déclarations de succession.

M. Charles de Courson, rapporteur. Sur la base immobilière, le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il y a eu plus que des bugs. Cela a coûté 500 millions et des impôts ont été réclamés à des gens qui ne les devaient pas. Ce fut un véritable désordre.

Vous nous avez parlé uniquement de succession et de donation. Quand on demande à la DGFIP, par exemple, quel est l'âge moyen auquel interviennent les donations et les successions sur les 20 ou 30 dernières années, elle est incapable de répondre, prétextant que tout est sur support papier. Tenez-vous ce genre d'information ? Pour le législateur, qui souhaite encourager les transmissions, c'est une donnée essentielle.

M. Bertrand Savouré. Non, nous n'avons pas cette donnée aujourd'hui. Personne ne la possède, pour la raison que j'évoquais tout à l'heure : le secret professionnel auquel le notaire est tenu fait qu'il ne connaît que la situation de son propre office. Nous n'avons pas de système mutualisé au niveau de la profession pour produire ces statistiques. C'est pourquoi, lorsque nous avons voulu éclairer les politiques publiques, nous avons toujours procédé par voie de sondage auprès des

notaires. Nous retraitons ensuite ces sondages pour obtenir une vision d'ensemble, mais nous n'avons pas de remontée de données mutualisées. La raison est simple : techniquement, nous ne pouvons pas encore anonymiser ces données. Mais dans un avenir proche – c'est le travail que nous menons –, avec la maîtrise de la donnée de nos clients et la capacité de la traiter en l'anonymisant, nous pourrons réaliser ce genre de travaux.

C'est en tout cas l'ambition que nous avons, ce qui nous permettra probablement d'alimenter les politiques publiques. Mais c'est un travail technique important, même si les évolutions techniques sont très rapides.

M. Charles de Courson, rapporteur. Est-ce qu'un rapporteur d'une commission d'enquête peut se rendre dans l'une de vos études et avoir accès aux fichiers des successions et des donations ?

M. Bertrand Savouré. Monsieur le rapporteur, vous aurez accès à l'étude très volontiers. En revanche, vous n'aurez pas accès aux données de nos clients. Je me permettrai de vous refuser l'accès à ces informations, en invoquant le secret professionnel.

M. Charles de Courson, rapporteur. M'objecterez-vous un secret ? La loi organique nous confère des pouvoirs d'accès à tous les documents.

Pour terminer ce premier bloc, avez-vous des données sur la répartition du patrimoine au cours du cycle de vie des ménages ?

M. Bertrand Savouré. Comme je l'ai indiqué, monsieur le rapporteur, nous ne disposons pas de ce type de données. En l'état de la structure technique des offices et du notariat, nous ne pouvons pas les produire.

M. le président Jean-Paul Mattei. J'explique à mes collègues qui n'étaient pas là que nous avons trois blocs d'intervention. Nous venons de terminer le bloc sur les données. Nous allons maintenant aborder la séquence sur la fiscalité du patrimoine, puis celle sur les propositions de réforme. S'il n'y a pas de question sur ce premier bloc, nous continuons.

M. Charles de Courson, rapporteur. Nous passons au deuxième bloc. Disposez-vous de données sur le profil – âge, patrimoine, revenu – des contribuables bénéficiant de l'exonération fiscale attachée aux dispositifs suivants : le pacte Dutreil, la transmission des contrats d'assurance-vie, et les donations en nue-propriété, notamment avec réserve d'usufruit ?

M. Bertrand Savouré. Sur cette donnée, je vous réponds la même chose que tout à l'heure : nous n'en avons pas. Je peux vous expliquer les processus, mais nous n'avons pas de données sur le nombre ou le profil des personnes qui réalisent de telles opérations. Dans le rapport que nous avons publié en juillet 2023 sur la fiscalité des donations, nous avons fourni quelques éléments chiffrés, mais ils sont

issus de sondages et doivent être considérés comme des indicateurs de tendance plus que comme des données d'une grande rigueur scientifique.

M. Charles de Courson, rapporteur. Qualitativement, dans vos études respectives, que pouvez-vous dire sur le pacte Dutreil ? La Cour des comptes a dû examiner manuellement tous les dossiers papier pour estimer le coût de cette mesure, qui s'est avéré être cinq à six fois supérieur à ce qui était annoncé.

M. Bertrand Savouré. Vous prenez l'exemple du pacte Dutreil. Au printemps dernier, avant le débat de l'automne, nous avons mené une enquête au sein de la profession sur la réalité de ce pacte et les comportements des familles. Nous avons fourni de très nombreuses indications à la Cour des comptes, que nous avons rencontrée à plusieurs reprises. D'ailleurs, sauf erreur de ma part, la Cour a mis en annexe les résultats de notre enquête.

Ce que je peux vous répondre sur le pacte Dutreil, c'est qu'il est aujourd'hui très installé en France. Toutes les entreprises françaises, de la très petite entreprise (TPE) à la PME et jusqu'aux plus grandes, sont transmises par la voie du pacte Dutreil. C'est une réalité, et notre fonction consiste à mettre en place ce système dès qu'un client entrepreneur envisage la transmission de son entreprise, qu'elle soit souhaitée ou subie à la suite d'un décès.

M. Charles de Courson, rapporteur. S'agissant du démembrement de propriété, constatez-vous, dans vos études respectives, que cette pratique se développe beaucoup ?

M. Bertrand Savouré. Je ne réponds pas pour ma pratique personnelle, mais pour ce que j'observe dans la profession. Le démembrement de propriété est un outil majeur de transmission, car il correspond à la logique d'anticiper et de réaliser la transmission de son vivant. Par exemple, pour une résidence secondaire que l'on transmet à ses enfants tout en souhaitant en conserver la jouissance, la donation de la nue-propriété est une solution. Les exemples sont multiples.

La donation de nue-propriété a plusieurs vertus. La première est que la transmission est réalisée du vivant des parents, ce qui fait qu'à leur décès, les choses sont censées se dérouler sans accroc. Cette transmission se fait très souvent dans le cadre d'une donation-partage lorsqu'il y a plusieurs enfants, chacun étant alloti d'un bien ou d'une quote-part. Toutes les configurations sont possibles, mais cela correspond à la volonté des parents de préparer leur succession le plus en amont possible. Pour un certain nombre d'actifs, cela n'est possible que par la voie du démembrement de propriété, sinon les parents se retrouveraient complètement démunis.

M. Charles de Courson, rapporteur. Qualitativement, êtes-vous choqué par le fait que l'on puisse faire des démembrements de propriété y compris sur des dépôts en valeur ?

M. Bertrand Savouré. La limite de tout cela, nous la connaissons : c'est l'abus de droit. Une réforme a été entreprise il y a quelques années. Pendant longtemps, la notion était conçue de façon rigoureuse : tout était possible sauf si le but était exclusivement fiscal. Désormais, la règle a été allégée : l'abus est constitué si le but est soit exclusivement, soit principalement fiscal.

L'exemple que vous donnez – donner une somme d'argent à ses enfants en en gardant l'usufruit – est une configuration où l'on n'est probablement pas loin de cet abus. Je crois cependant que cela n'est pas représentatif de la réalité du démembrement de propriété. Il y a des frontières à ne pas franchir, mais la réalité du démembrement, c'est l'immobilier, les sociétés, les entreprises, et parfois les portefeuilles-titres. Dans ce dernier cas, les parents conservent l'usufruit pour percevoir les dividendes et les intérêts pour leur retraite, ce qui fonctionne assez bien. Je pense que le démembrement de propriété sur des sommes d'argent ne correspond pas au besoin réel de ce mécanisme.

M. Charles de Courson, rapporteur. Quant aux contrats d'assurance-vie, il existe le fichier national des contrats d'assurance-vie et de capitalisation (Ficovie), qui permet au fisc de connaître exhaustivement les contrats en France. Sur ce sujet, avez-vous une fonction particulière ?

M. Bertrand Savouré. L'assurance-vie est une composante très importante du patrimoine des Français, probablement leur placement préféré après la résidence principale. Elle bénéficie d'un régime fiscal favorable. Certains régimes fiscaux imposent de taxer aux droits de succession, au moment du décès, les primes versées sur le contrat. Lorsque nous établissons une déclaration de succession, nous essayons de recueillir ces informations pour les intégrer dans la base taxable. Cependant, nous avons souvent du mal à les obtenir, car les assureurs gèrent l'information sur les contrats d'assurance-vie, tandis que nous gérons la succession hors assurance-vie. Nous essayons d'être le plus exhaustif possible. Nous n'y arrivons pas toujours très bien, car le contrat d'assurance-vie obéit à des logiques et des contrôles différents.

M. Charles de Courson, rapporteur. Avez-vous accès au Ficovie ?

M. Olivier Piquet. Je voulais justement revenir sur le Ficovie. Nous ne l'alimentons pas. Ce sont uniquement les banques et les assurances qui le font. Nous avons l'obligation de l'interroger en matière de succession, ce que nous faisons. Très honnêtement, il n'est pas formidablement rempli et n'est pas très fiable. De plus, son accès est bloqué depuis quelques mois. À la suite d'une cyberattaque, les accès qui passent par le portail Apex sont bloqués. Un nouveau mode de connexion doit être instauré d'ici quelques semaines.

M. Charles de Courson, rapporteur. Question suivante, concernant les droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) indique que leur niveau relativement élevé peut accentuer des phénomènes de rétention des biens immobiliers par leurs propriétaires. Selon vous,

cette imposition a-t-elle un effet sur la concentration du patrimoine au sein des ménages aisés ?

M. Bertrand Savouré. Je ne sais pas si cela a un effet de concentration, mais ce qui est certain, c'est que lorsque le coût d'entrée dans un patrimoine est élevé, il faut le conserver pour l'amortir. C'est une logique économique simple. Lorsque vous payez près de 6 % de droits d'enregistrement pour acquérir un bien immobilier, si le marché prend 2 % de plus-value par an, il faut trois ans pour rentabiliser son investissement. Il est certain qu'acheter pour revendre immédiatement, si l'on y est contraint, représente un coût.

De ce point de vue, le placement immobilier est un placement de moyen terme. On a souvent dit que la durée de maturité moyenne d'un investissement immobilier était d'environ sept ans. Il est certain que si vous vendez un bien immobilier dans une période normale de plus-value, à moins de trois ou quatre ans, vous êtes économiquement perdant. De là à dire qu'il y a un phénomène de rétention, je ne crois pas. Il est normal, quand on a investi dans l'immobilier et payé des frais d'acquisition, de vouloir le garder un certain temps.

M. Emmanuel Maurel (GDR). Vous avez commencé à évoquer les contrats d'assurance-vie à l'étranger. Pour le patrimoine immobilier à l'étranger, je comprends que cela repose sur une déclaration de la personne. Vous n'avez aucune façon de pouvoir contrôler ce genre de choses ?

M. Bertrand Savouré. Non, et d'une façon générale, nous avons assez peu de moyens de contrôle, même en France. La déclaration de succession est une déclaration informative. Le notaire n'a pas de pouvoir d'investigation. En revanche, nous avons un devoir de sensibilisation des clients, en leur expliquant les risques qu'ils prennent s'ils ne déclarent pas la totalité de leur patrimoine. Je crois pouvoir dire que nous arrivons à les convaincre de le faire. Par définition, si ce n'était pas le cas, nous ne le saurions pas.

Même pour un bien immobilier en France, nous ne pouvons pas interroger l'ensemble des fichiers immobiliers du pays. Nous travaillons par recoupement, en interrogeant nos clients, en leur demandant leur historique patrimonial, en consultant les déclarations sur la fortune ou les donations antérieures. Notre travail est un travail d'écoute, d'analyse, et il est relativement empirique. Il n'y a pas d'alimentation générale du patrimoine.

C'est particulièrement vrai pour le patrimoine immobilier à l'étranger, où il est encore plus compliqué pour nous d'intervenir. Mais quand il y a des résidences secondaires en Espagne ou en Grèce, la plupart du temps, les gens nous l'indiquent. C'est aussi à nous de poser la question. Si la question n'est pas posée, on n'a pas la réponse. Mais vous avez raison, c'est un système déclaratif.

M. Charles de Courson, rapporteur. L'administration nous dit que d'ici dix-huit mois à deux ans, elle disposera d'un fichier national du foncier et de l'immobilier. Car aujourd'hui, comme vous le rappeliez, il faudrait balayer les

34 000 communes françaises pour savoir si une personne possède un terrain ou un immeuble.

Ce fichier national progresse-t-il ? Car il n'existe pas encore.

M. Bertrand Savouré. Franchement, je ne sais pas si cela progresse. En revanche, je crois qu'on peut admettre, spécifiquement en matière immobilière, qu'il n'y a pas beaucoup de « trous dans la raquette ». Quand vous possédez un bien immobilier, si vous ne le déclarez pas dans une succession, vous êtes vite coincé techniquement : vous ne pourrez pas le vendre, difficilement l'occuper, car vous n'aurez pas le titre de propriété correspondant. Si le notaire ne connaît pas le bien, il ne délivrera pas de titre de propriété aux héritiers. Je pense honnêtement que la question de l'immobilier non déclaré est très marginale.

La question des assurances-vie est traitée par les assureurs, donc je pense qu'elle est aussi relativement marginale, y compris à l'étranger. Restent les comptes bancaires. Il est vrai qu'on ne peut pas interroger toutes les banques. Il y a le fichier national des comptes bancaires et assimilés (Ficoba), qui est relativement fiable, mais pas à 100 %. On peut interroger Ficoba, et il arrive parfois qu'un an ou deux après une déclaration de succession, on découvre un compte bancaire. On fait alors une déclaration rectificative. Je ne dis pas que nous sommes exhaustifs, mais je pense qu'assez peu d'éléments ne sont pas déclarés au moment de la succession.

M. Charles de Courson, rapporteur. Il reste quand même des éléments du patrimoine, comme l'intéressement ou la participation. Des gens qui ont changé d'entreprise tous les trois ans peuvent avoir complètement oublié des sommes épargnées il y a vingt-cinq ans.

Vous n'avez pas répondu à ma question sur la centralisation du fichier immobilier. L'administration nous a dit que c'était en bonne voie et qu'elle aurait un fichier national d'ici un an ou deux, car le cadastre est actuellement départemental et communal, mais il n'y a aucun fichier national.

M. Bertrand Savouré. Le fichier principal est le fichier immobilier, l'ancienne conservation des hypothèques, qui est gérée au niveau départemental ou par regroupement de départements. Peut-être que l'administration est en train de centraliser tout cela.

M. le président Jean-Paul Mattei. Est-ce qu'il faudrait plus de moyens à la DGFIP ? Faudrait-il consentir un effort financier pour accélérer ce dispositif, qui pourrait s'avérer rentable ? Techniquement, avec beaucoup de moyens, pourrait-on y arriver ? Il me semble que dans les études notariales, il y a eu une belle avancée technologique.

M. Olivier Piquet. Je ne sais pas si c'est une question de moyens. Je ne suis pas au courant d'un projet de fichier national. Pour l'enregistrement des successions, nous sommes partis sur un étalement jusqu'en 2032. Même en y

mettant les moyens, les complexités sont telles qu'on n'y arrivera, au mieux, qu'en 2029-2030. Il y a le temps de se mettre d'accord sur les structures de données, etc.

Cela me permet de rebondir sur un point : je ne sais pas si les particuliers feront la même chose que les notaires. Nous avons mené de longues discussions avec la DGFIP pour nous accorder sur des formats de données qui s'intègrent automatiquement chez eux. C'est nous qui construisons l'outil de notre côté. Je ne suis pas convaincu que la DGFIP soit en mesure de monter seule un outil en ligne pour les particuliers.

Sur l'immobilier, je rejoins le président Savouré : il n'y a pas de trou dans la raquette, sauf peut-être de toutes petites parcelles agricoles abandonnées. Mais même un terrain de peu de valeur, s'il génère une taxe foncière, finira par être retrouvé. Je pense qu'honnêtement, sur l'immobilier, il ne doit pas y avoir de problème.

M. Charles de Courson, rapporteur. J'aime bien regarder le cadastre. J'ai trouvé des parcelles en dessous du seuil de taxation. On est incapable de dire à un propriétaire qu'il possède des parcelles dans dix communes et que la somme de leurs valeurs dépasse le seuil, le faisant ainsi devenir redevable de la taxe foncière sur le non-bâti. On raisonne commune par commune. C'est une bizarrerie, mais ce n'est pas l'objet central de nos travaux.

M. Emmanuel Maurel (GDR). Pour avoir été dans des conseils municipaux, il arrive régulièrement que les mairies fassent des régularisations et que l'on se rende compte qu'une parcelle que l'on pensait appartenir à la commune appartenait en fait à quelqu'un, ou inversement.

M. Bertrand Savouré. Il y a des biens sans maître, des biens non délimités. Il y a toute une pathologie immobilière, notamment dans certaines régions, qui fait que le système n'est pas absolument parfait, bien entendu. Mais globalement, le marché immobilier est plutôt bien tenu et correctement renseigné.

M. le président Jean-Paul Mattei. Le relevé de la matrice cadastrale par commune permet, avec un nom, d'obtenir toutes les parcelles et tous les biens immobiliers sur la commune. On pourrait imaginer que tout cela soit centralisé.

M. Charles de Courson, rapporteur. Y compris une rubrique « propriétaire inconnu ».

M. le président Jean-Paul Mattei. Surtout dans certaines régions.

M. Charles de Courson, rapporteur. On passe à la troisième et dernière séquence de questions, qui a trait à la fiscalité du patrimoine. Dans sa note de décembre 2021 intitulée « Repenser l'héritage », le Conseil d'analyse économique (CAE) propose d'instaurer une taxation portant sur le flux successoral total perçu par un individu au cours de sa vie.

Que pensez-vous de cette proposition et comment pourrait-elle être mise en œuvre ?

M. Bertrand Savouré. Franchement, je ne sais pas comment elle pourrait être mise en œuvre. C'est, à notre avis, l'une des faiblesses de ce dispositif. France Stratégie avait déjà travaillé sur cette perspective de centrer l'impôt sur le flux reçu par l'héritier au cours de sa vie. Nous avions eu l'occasion de dire que cela changeait complètement la donne en termes de fiscalité patrimoniale. Ce n'est pas dire qu'on ne peut pas changer, mais il faut mesurer que cela s'apparente à un changement de paradigme complet.

À l'époque, nous avions attiré l'attention des promoteurs de cette solution sur la difficulté à conserver la traçabilité d'un historique. 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.

Notre appréciation ne portait pas tant sur la pertinence de cette approche, mais nous étions très réservés sur la question de sa mise en œuvre pratique.

M. Charles de Courson, rapporteur. Une centralisation sur un identifiant unique pour chaque Français permettrait à un notaire de consulter l'historique et de voir qu'un client a déjà bénéficié de donations. Technologiquement, c'est possible, mais cela demande une organisation et une centralisation qui n'existent pas. Comment le notaire peut-il savoir si je ne lui dis pas que j'ai bénéficié d'une donation il y a vingt ans ?

M. Bertrand Savouré. Notre client est au départ le donateur. Nous suivons ses donations, puis sa succession. Nous ne sommes pas le notaire du donataire. Un jeune de 18 ans ne va pas franchir le seuil d'une étude pour dire : « Je vais recevoir des donations, je voudrais m'inscrire chez vous pour tout enregistrer ». Il faudrait peut-être faire enregistrer cela dans un espace numérique géré par le gouvernement, mais cela nous paraît très compliqué à mettre en œuvre.

M. Charles de Courson, rapporteur. Que pensez-vous de la proposition avancée par le CPO, dans son rapport de décembre 2023, de procéder à une réforme d'ensemble de l'imposition des transmissions en prévoyant un élargissement de l'assiette, parallèlement à une diminution des taux en ligne directe comme indirecte ?

M. Bertrand Savouré. Le rapport du CPO proposait d'élargir l'assiette, notamment en taxant davantage ce qui est aujourd'hui largement exonéré, comme les entreprises, pour pouvoir en contrepartie baisser les droits de mutation.

Je ne voudrais pas tomber dans une analyse politique de l'impôt, mais je pense qu'il est compliqué de comparer ces éléments. Élargir la base, c'est avoir une

vision très large du patrimoine et définir une politique fiscale globale. Or, l'entreprise obéit à une logique de transmission complètement différente. Élargir la base en augmentant l'impôt sur la transmission de l'entreprise pour abaisser les droits de mutation à titre gratuit sur le reste, c'est faire l'un au détriment de l'autre.

J'ai l'impression qu'on ne peut travailler sur ce genre de sujet que par silos. Le choix est : veut-on augmenter la taxation de la transmission de l'entreprise en France ou non ? Si la réponse est non, on ne touche à rien. Si la réponse est oui, alors on peut en profiter pour baisser la taxation sur le reste du patrimoine. Mais il me semble qu'il faut aborder ces dossiers – régime spécial pour l'entreprise, pour l'assurance-vie – séparément, plutôt que de baisser l'un pour augmenter l'autre.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dernière question. Que pensez-vous des recommandations de la Cour des comptes dans son rapport de 2024 intitulé « Les droits de succession » ? La première était de rendre obligatoire la télédéclaration des successions. Nous en avons déjà parlé, donc je ne reviens pas dessus.

La seconde portait, une fois la télédéclaration mise en œuvre, sur la désignation d'agents référents au sein de chaque direction départementale des finances publiques pour assurer les relations avec les notaires, ainsi que le dialogue avec les services de contrôle. Quel apport attendriez-vous d'une telle réforme ? Permettrait-elle de renforcer la connaissance en matière de données sur les successions ?

M. Olivier Piquet. La connaissance des données en matière de succession sera renforcée par le nouveau système de télédéclaration que nous allons mettre en place. Comme je l'ai évoqué précédemment, tout sera centralisé au sein d'un service national, le service national de l'enregistrement, qui recueillera l'ensemble des données de toutes les déclarations de France. Pour notre profession, nous n'anticipons pas d'apport majeur. Les seules difficultés que nous rencontrons aujourd'hui tiennent au fait que, selon les départements, nous obtenons des retours plus ou moins rapides des certificats d'acquittement ou de non-exigibilité des droits, qui sont nécessaires pour répartir les actifs et débloquer, par exemple, les assurances-vie. Grâce au nouveau système dématérialisé, nous obtiendrons un retour quasi instantané, en 48 heures au maximum. Pour la DGFIP, ce dispositif alimentera la base de données du contrôle fiscal.

Est-il véritablement nécessaire de maintenir un référent départemental pour le dépôt des déclarations de succession dématérialisées ? À mon avis, non, car c'est aussi un facteur de lenteur. Nous veillons à ce que le système fonctionne correctement et nous mettons également en place une assistance téléphonique technique. Une fois les déclarations dûment déposées, le contrôle fiscal relève exclusivement de la direction des finances publiques. Notre rôle à ce stade est limité.

M. le président Jean-Paul Mattei. Ma question porte sur le problème du retour d'information que vous sembliez évoquer. Pour assurer une bonne relation

entre l'auteur de la déclaration de succession et l'administration, et pour s'assurer que la déclaration a bien été réceptionnée, la présence d'un interlocuteur physique ne constituerait-elle pas une sécurité ?

M. Olivier Piquet. Ce serait une sécurité, mais je vous confirme que nous l'obtiendrons de manière instantanée avec le nouveau système. Un sondage que nous avons réalisé a montré que le gain pour la profession se chiffre en quelques jours seulement, car les départements répondent globalement assez vite. Les seules difficultés que nous pouvons rencontrer, et qui concernent malheureusement le dernier lot de déploiement, portent sur les déclarations partielles d'assurance-vie. D'après les explications des agents de la DGFIP avec qui nous discutons, la raison est qu'ils ne peuvent pas nous délivrer le certificat immédiatement lorsque nous déposons une déclaration isolée, car ils doivent d'abord recevoir les déclarations de tous les bénéficiaires. Si l'un d'eux est diligent, un autre peut être négligent et mettre trois mois de plus à envoyer ses documents. Tant que l'administration n'a pas recoupé l'ensemble des bénéficiaires d'un contrat, elle ne peut émettre le certificat. Sur ce point précis, la dématérialisation ne changera rien.

M. le président Jean-Paul Mattei. J'avais une autre réflexion. Nous avons souvent posé la question de la situation avant et après la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Les déclarations d'ISF permettaient-elles d'avoir une vision plus globale du patrimoine ? Nous nous sommes interrogés, par exemple, sur les obligations que nous avons désormais de déclarer nos propriétés immobilières pour la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les logements vacants. Cette demande déclarative, adressée à l'ensemble des contribuables, constitue un outil. L'administration elle-même nous a indiqué que l'ISF permettait d'y voir plus clair. Avez-vous également constaté, dans vos dossiers de règlement de succession, que cet outil était utile ?

M. Bertrand Savouré. Je précise que cela ne concernait que les personnes assujetties, c'est-à-dire celles qui dépassaient le seuil. Nous procédions en effet à des recoupements avec les déclarations d'ISF. Il faut néanmoins souligner que la déclaration d'ISF était également une déclaration volontaire, soumise à contrôle bien sûr, mais volontaire. Cela n'excluait donc pas notre obligation, en tant que notaires, de mener une investigation plus exhaustive et complète auprès de nos clients. L'ISF constituait incontestablement un élément de référence que nous croisions, mais ce n'était pas un élément suffisant. Avons-nous perdu un outil essentiel ? Je n'en suis pas certain, car nous aurions mené le même travail d'investigation auprès de nos clients. Nous avons simplement un élément de comparaison en moins.

M. Olivier Piquet. Si je peux me permettre de compléter, en matière de succession, nous disposons de l'obligation de déclarer tous les biens immobiliers via le service « Gérer mes biens immobiliers » et, comme nous le disions, Ficoba est assez fiable. Ces éléments nous fournissent déjà un début de composition du patrimoine. Quelques éléments peuvent éventuellement y échapper, mais nous disposons déjà de nombreuses informations.

M. Christophe Mongardien (EPR). Je souhaiterais poser quelques questions. Dans quelques années, nous serons confrontés à ce que l'on appelle la « grande transmission ». Le flux successoral sera très important : on parle de 500 milliards d'euros dans deux ans et de 600 milliards dans huit ans. Ce phénomène va durer un certain temps. Je voulais savoir si vous y êtes préparés et quelles dispositions spécifiques vous avez prises.

Ma deuxième question, que M. Charles de Courson et le président ont peut-être déjà posée avant mon arrivée, porte sur la taxation de la plus-value latente au moment de la succession. C'est un débat que nous avions eu et qui nous intéressait en commission des finances de l'Assemblée nationale.

Ma troisième question concerne les propositions de l'économiste français Gabriel Zucman. Au-delà de son fameux impôt à 2 %, il a formulé une proposition, reprise par certains syndicats de la direction des finances publiques, relative à un « cadastre financier ». L'idée serait d'étendre les registres immobiliers actuels aux actions, obligations, parts de fonds d'investissement, afin de remonter la chaîne de l'intermédiation financière. En avez-vous entendu parler et, si oui, quel est votre avis ?

M. Bertrand Savouré. Sur le premier sujet, celui de ce qu'il est convenu d'appeler la « grande transmission », nous nous sommes saisis de ce sujet au Conseil supérieur du notariat. Nous avons mis en place un groupe de travail qui collecte des données statistiques afin de mesurer, avec notre propre expérience, la réalité de cette fameuse « grande transmission », dont personne ne mesure vraiment l'ampleur. Nous sentons que quelque chose approche. Le chiffre de 500 milliards d'euros est cohérent, puisqu'on estime aujourd'hui les transmissions annuelles à environ 400 milliards. Ce groupe de travail rendra ses conclusions d'ici le mois de juillet, et nous serons ravis de venir vous en reparler.

En l'état, nous pensons qu'il faut être extrêmement prudent sur ce chiffrage. D'une part, la grande transmission s'accompagne d'un vieillissement de la population, et donc d'une consommation supplémentaire du patrimoine pour financer la dépendance. Nous ne savons pas aujourd'hui mesurer ce que sera le coût de la dépendance demain, et c'est une donnée qu'il faudra intégrer.

D'autre part, 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. Le vieillissement de la population et l'augmentation du nombre de décès n'entraîneront pas nécessairement une augmentation proportionnelle du patrimoine transmis, car il peut y avoir un effet de transmission antérieure. Nous prenons en compte tous ces éléments pour évaluer l'impact concret de cette grande transmission. Nous sommes aujourd'hui très prudents et incapables de nous prononcer définitivement, mais nous y travaillons.

S'agissant des plus-values latentes, il est vrai que la comparaison des fiscalités internationales montre que certains pays, comme la France, taxent les droits de mutation à titre gratuit, ce qui a pour effet d'exonérer la plus-value latente en rehaussant sa valeur d'acquisition. D'autres pays taxent les plus-values mais pas les droits de mutation à titre gratuit. Faut-il faire les deux ? C'est une question d'empilement de taxes qui relève du législateur, et il ne m'appartient pas de la commenter. Je ne suis cependant pas certain que, dans l'univers fiscal actuel, la conjonction des deux soit très fréquente, voire existante.

M. Charles de Courson, rapporteur. Si je peux préciser l'idée de notre collègue, nous avons examiné la fiscalité des plans d'épargne retraite (PER). Il est vrai que si vous conservez votre PER jusqu'à votre décès, vous ne paierez pas d'impôt sur le revenu. La mort « blanchit » votre imposition, si je puis dire. Certains, bien qu'âgés de 80 ans et retraités depuis 20 ans, conservent un PER, ce qui leur permet de le transmettre en capital avec une exonération de droits. S'ils l'avaient liquidé de leur vivant, ils auraient payé l'impôt sur le revenu sur les intérêts accumulés. Vous retrouvez le même problème avec un mécanisme beaucoup plus important, celui de l'apport-cession qui représente autour de 30 milliards d'euros par an. Là encore, si vous transmettez les actions dans le cadre d'une succession, vous ne paierez jamais d'impôt sur les plus-values réalisées à l'intérieur de ces structures. Je cite ces deux cas, le second étant encore plus important que le premier.

M. Bertrand Savouré. La question particulière des PER obéit peut-être à une logique spécifique. D'une manière générale, si l'on veut éviter la rétention du patrimoine – car c'est bien de cela qu'il s'agit, avec un effet d'aubaine qui incite à ne pas consommer son PER pour éviter l'impôt – le notariat a toujours milité pour une incitation aux transmissions de son vivant. Cela a longtemps été la règle, mais l'est de moins en moins, car aujourd'hui, que vous transmettiez par succession ou par donation, le barème et les taux sont identiques. Pendant longtemps, il existait des incitations, telles que des réductions de droits si vous donniez avant 65 ou 70 ans. Nous avons toujours considéré que c'était une bonne mesure, car l'incitation fiscale provoque des effets comportementaux très significatifs.

Je ne réponds pas directement à votre question sur la plus-value, mais l'exemple du PER m'y fait penser. Indirectement, le fait que la donation entraîne des droits de donation mais purge l'impôt sur la plus-value constitue aussi un élément d'incitation à la transmission du patrimoine à ses enfants. Quand vous détenez des portefeuilles de titres avec une plus-value latente importante et que vous ne pouvez plus les céder sans payer cet impôt, la donation aux enfants, qui purge la plus-value, devient une solution. On paie un impôt de transmission et l'on transmet le bien à ses enfants. Il peut y avoir là un effet que l'on peut considérer comme un effet d'aubaine, mais qui fonctionne bien pour transmettre à la génération suivante. Je pense qu'il faut aussi mesurer cet aspect. J'espère avoir été clair sur ce point.

M. Olivier Piquet. Nous avons toujours incité à la transmission, mais aussi à une transmission vers la génération suivante. Aujourd'hui, on hérite en moyenne entre 60 et 65 ans. À cet âge, on a fait sa vie professionnelle, on a son patrimoine,

et ce n'est pas le moment où l'on va consommer le plus. Il serait beaucoup plus intéressant de faire en sorte de transmettre à la génération d'après, qui a encore des études à financer, l'achat de sa première résidence ou une création d'entreprise. Peut-être que si l'on appliquait les mêmes abattements pour la transmission aux petits-enfants que pour la transmission aux enfants, au lieu de conserver son patrimoine pour qu'il soit exonéré dans la succession, on le transmettrait aux petits-enfants, qui le consommeraient.

M. Charles de Courson, rapporteur. Des mesures ont été prises pour faciliter les donations, mais personne n'est capable de nous répondre sur leur efficacité. Observe-t-on une augmentation de la fréquence des donations, au moins sur une partie du patrimoine ? Constate-t-on une accélération ? Nous observons que, contrairement à la théorie dite du cycle de vie, le patrimoine ne baisse plus après le départ à la retraite comme il y a quarante ans. Aujourd'hui, ce n'est qu'à partir de 70 ans que l'on commence à observer une baisse de la valeur du patrimoine. Dans votre pratique, constatez-vous ce phénomène ?

M. Bertrand Savouré. Ce que je peux vous dire, c'est que l'incitation fiscale sur la donation fonctionne très bien. Le meilleur exemple est le don de 31 865 euros, ce petit abattement sur les donations de sommes d'argent consenties par des personnes de moins de 80 ans à des enfants majeurs. Ce dispositif fonctionne parfaitement, et je crois que toutes les personnes disposant d'un certain niveau de fortune l'utilisent. Si demain, vous annonciez un abattement spécial de 100 000 euros sur les donations de sommes d'argent, valable deux ans, je peux vous garantir que nos études seraient prises d'assaut pour réaliser ces opérations. J'en suis absolument convaincu. Ce genre de dispositif fonctionne très bien pour transmettre le patrimoine. L'incitation fiscale à la donation entraîne un coût immédiat pour l'État, puisqu'il s'agit d'une exonération. C'est un choix politique, mais pour répondre à la question de savoir si cela fonctionne, la réponse est oui, très bien.

M. le président Jean-Paul Mattei. Le coût immédiat explique pourquoi il est plus facile de travailler sur les donations de sommes d'argent : elles entraînent de la consommation, et donc de la TVA, ce qui compense en partie le coût. Ensuite, nous avons un débat politique sur la question de savoir si ce sont toujours les mêmes qui peuvent donner, mais c'est un autre sujet. Effectivement, sur la circulation des flux, nous savons bien que l'épargne génère des rendements mais pas de consommation, et donc pas de TVA.

M. Bertrand Savouré. C'est pourquoi, dans nos propositions, nous avions aussi évoqué des donations fléchées, par exemple à charge pour le donataire d'utiliser l'argent pour investir dans sa résidence principale. Il est possible d'envisager un traçage de ces donations. En tout cas, l'effet d'incitation des donations est un effet réel sur la transmission des patrimoines.

M. Emmanuel Maurel (GDR). L'impôt successoral est apparemment l'un des moins acceptés par les Français, alors même que la grande majorité d'entre eux

n'en paieront pas, se situant sous les seuils d'exonération. Lorsque Mme Yaël Braun-Pivet avait organisé un débat à ce sujet à l'Assemblée nationale, il avait été fait mention d'autres systèmes de taxation du patrimoine, où l'on prendrait en compte l'origine de l'héritage – parents, grands-parents, arrière-grands-parents – en taxant de plus en plus lourdement les transmissions de patrimoine déjà hérité. Ce système semblait plus acceptable que celui qui taxe le patrimoine créé par une personne qui a travaillé toute sa vie et espère le transmettre favorablement à ses enfants. Qu'en pensez-vous ?

M. Bertrand Savouré. Je me souviens bien du débat qui avait été ouvert par la présidente de l'Assemblée nationale. Concernant le niveau d'acceptabilité des droits de succession, on dit qu'il est très faible, mais dans nos offices, nous ne le ressentons pas de la même façon. Je ne suis pas certain que nous ressentions un réel agacement, sauf peut-être pour les transmissions en ligne indirecte – neveux et nièces à 55 %, cousins à 60 % – où cela peut paraître excessif. Mais en ligne directe, je ne sais pas si l'on peut parler d'agacement. C'est toujours trop cher, bien sûr.

En revanche, concernant la proposition qui avait été faite, je dirais que la limite de l'impôt juste, c'est l'impôt complexe. Tenir compte des situations individuelles, des fortunes et des histoires de chacun, comme je l'évoquais tout à l'heure à propos d'un impôt calculé sur des flux, pose un vrai problème de mise en œuvre. Dès qu'un système est complexe, il engendre des effets d'aubaine induits. Certes, l'acceptabilité n'est pas évidente, mais la réflexion est intéressante, et nous, notaires, y participons volontiers

M. Emmanuel Maurel (GDR). Aujourd'hui, l'impôt sur les successions est essentiellement basé sur une cellule familiale qui a complètement explosé et évolué. Il y a des familles recomposées, des personnes qui souhaiteraient transmettre à des proches sans lien de parenté. Quelle est votre réponse face à cette évolution ?

M. Bertrand Savouré. C'est une question qui nous agite beaucoup, et nous faisons régulièrement des propositions en ce sens. Dans le cadre des familles recomposées, nous avons notamment proposé d'aligner le régime fiscal des beaux-enfants sur celui des enfants, sous certaines conditions bien entendu pour éviter les effets d'aubaine. Il est certain que dans une famille recomposée, lorsque le chef de famille veut avantager de la même manière ses propres enfants et ceux de sa seconde épouse, la différence de traitement fiscal – 60 % pour les uns, 20 % en taux moyen pour les autres – est extrêmement discriminante. C'est pourquoi le congrès des notaires de France a défendu un statut de la beau-parentalité, afin de donner un vrai statut à cette relation et d'accorder un régime de transmission plus favorable.

De même, nous avons souvent porté un deuxième message en matière de transmission : la création d'un « fonds familial ». Il s'agirait de permettre à des parents, cousins, oncles ou tantes d'alimenter un fonds pour aider des membres de la famille en difficulté, par exemple pour se loger ou faire face à la dépendance. Aujourd'hui, si vous voulez aider votre cousin, cela coûte 60 %. Nous proposons la

création de ce fonds pour encourager l'entraide dans un cadre familial restreint, plutôt que de dépendre des aides de l'État. Vous avez parfaitement raison sur le fait que l'évolution sociologique induit une réflexion supplémentaire sur les nouveaux modes de transmission.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je pense qu'il faut vraiment accélérer la dématérialisation des actes et des déclarations, car nous nous rendons compte que nous avons besoin de données, notamment pour la consolidation avec les bilans d'entreprise et les questions de valorisation. Merci beaucoup pour tous ces éléments.

*

* *

15. Audition, ouverte à la presse, de l'Institut des avocats-conseils fiscaux (28 avril 2026)

M. le président Jean-Paul Mattei. Mes chers collègues, bienvenue à ceux qui nous ont rejoints. Nous allons entendre plusieurs membres de l'Institut des avocats-conseils fiscaux (IACF) : Me Stéphanie Auféril, Me Jean-François Desbuquois, Me Philippe Gosset et Me Jean-Yves Mercier. L'institut que vous représentez est une association d'avocats fiscalistes dont les principales missions sont de faire connaître cette profession, de proposer des formations à vos adhérents et de participer à la réflexion sur la règle fiscale. Vous définissez la profession d'avocat fiscaliste comme celle d'un professionnel indépendant, conseillant ses clients en fonction de leurs intérêts, mais dans le strict respect de la loi. Vos adhérents acceptent ainsi de se plier à un code de déontologie interdisant toute démarche reposant sur des schémas d'évasion fiscale et imposant la régularisation de tout manquement ou omission portant sur des obligations fiscales.

Votre expérience de praticiens peut être éclairante pour notre commission d'enquête, qui s'intéresse à l'imposition des plus hauts revenus et des plus hauts patrimoines, lesquels disposent des moyens de piloter leur richesse pour atténuer leur imposition. Vous pourrez, si vous le souhaitez, faire un propos liminaire de cinq minutes chacun, puis le rapporteur, M. Charles de Courson, et les membres de la commission vous poseront leurs questions.

Je précise à l'attention de mes collègues que nous aborderons trois grandes thématiques : le rôle des avocats fiscalistes, les dispositifs fiscaux auxquels recourent le plus fréquemment les ménages les plus aisés et les réformes relatives à cette fiscalité. Après chaque thématique, vous pourrez poser vos questions pour rythmer nos travaux. Je précise également que nous sommes dans une matière excessivement technique. Compte tenu du temps imparti, environ une heure et demie, nous aurons besoin de compléments écrits à nos questions. Nous sommes tenus par des délais relativement courts, de dix à quinze jours, pour remettre notre rapport.

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

(Mme Stéphanie Auféril et MM. Jean-François Desbuquois, Philippe Gosset et Jean-Yves Mercier prêtent successivement serment.)

Mme Stéphanie Auféril, IACF. Nous avions prévu que je fasse une seule introduction générale sur l'IACF, que vous avez déjà très bien présentée, avant de passer aux différents blocs thématiques.

Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les députés, nous vous remercions de nous avoir conviés à cette audition et de nous

donner l'occasion de contribuer à vos travaux. Nous nous exprimons ici en tant que représentants de l'IACF, dont Philippe Gosset et moi-même sommes coprésidents, et en tant que membres de la commission patrimoine de notre institut.

L'IACF est une association professionnelle ancienne, datant de 1928, qui regroupe aujourd'hui environ 2 000 membres, principalement des avocats fiscalistes répartis sur tout le territoire, mais aussi des membres correspondants qui sont des fiscalistes, des universitaires, des notaires ou des fiscalistes en entreprise. Il est important de noter que l'IACF n'est ni un ordre professionnel, ni un syndicat, ni une représentation politique. C'est un lieu d'échange technique et de réflexion collective. Vous avez rappelé nos trois piliers : faire connaître le métier d'avocat fiscaliste, assurer la formation de nos membres et contribuer à la réflexion sur la norme fiscale avec des retours d'expérience du terrain, en amont comme en aval de son adoption. Ce travail est organisé autour de commissions techniques permanentes.

La commission qui vous intéresse ici est la commission fiscalité du patrimoine. Les travaux de l'IACF reposent sur l'engagement bénévole de ses membres et sur une forte exigence technique et déontologique. Je tiens à rappeler que les avocats fiscalistes sont avant tout des avocats, soumis à une déontologie stricte et à un secret professionnel absolu. Nous ne pourrons donc transmettre aucune information individuelle sur nos clients ni produire de données statistiques les concernant. En tant qu'IACF, nous n'avons pas une vision exhaustive des patrimoines de l'ensemble des clients de nos membres, dont les typologies sont très variées. Il s'agit souvent d'entrepreneurs, de cadres dirigeants, de professions libérales ou d'héritiers, avec des problématiques parfois transfrontalières. Nous pourrons surtout partager des tendances et les problématiques récurrentes que nous rencontrons dans nos pratiques individuelles.

Notre rôle n'est pas de porter une position politique, mais d'éclairer vos travaux avec un regard de praticien. Le rôle de l'avocat fiscaliste est souvent mal perçu. Nous ne sommes pas là pour créer des montages, mais pour expliquer la loi, sécuriser des décisions et aider nos clients à anticiper. La plupart de nos clients ne nous consultent pas pour optimiser, mais pour comprendre des règles de plus en plus complexes, mesurer les risques et éviter les erreurs dans un environnement fiscal perçu comme instable.

Cette discussion doit être replacée dans le contexte français, qui 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. 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. Les interrogations sur la mobilité internationale existent et sont très souvent liées à cette incertitude, plus qu'à une volonté d'éviter l'impôt.

Pour conclure, nous souhaitons contribuer à vos travaux en vous rapportant ce que nous voyons sur le terrain, en signalant les zones de complexité et d'insécurité, ainsi que les effets parfois non anticipés de certains dispositifs. Nous avons préparé des réponses à votre questionnaire, que nous enrichirons de nos discussions et que nous vous communiquerons rapidement.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ma première question porte sur les conditions d'adhésion ou de sortie de votre association. Vous avez parlé de déontologie : procédez-vous à des vérifications à l'entrée et disposez-vous d'une commission de discipline ayant déjà conduit à l'exclusion de certains confrères ?

Mme Stéphanie Auféril. Les conditions d'adhésion reposent en effet sur une vérification. Les candidats doivent obtenir le parrainage de deux avocats membres de l'IACF. Les candidatures sont ensuite soumises au conseil d'administration, qui vérifie la compétence technique, laquelle repose beaucoup sur les parrainages. Quant à la sortie de certains membres, je sais que certains cessent d'être membres en partant à la retraite ou en devenant membres correspondants lorsqu'ils rejoignent une entreprise. Concernant d'éventuelles exclusions, je n'en ai pas connaissance et je préfère réserver ma réponse sur ce point.

M. Charles de Courson, rapporteur. Nous vous demanderons une réponse écrite sur ce point.

Passons aux questions de fond. Selon votre site internet, votre association participe à l'élaboration et à l'interprétation de la règle fiscale. Pourriez-vous préciser concrètement comment vous contribuez à l'élaboration de la norme fiscale ? Intervenez-vous principalement en amont, lors des travaux préparatoires, ou en aval, dans l'interprétation des textes ? Par ailleurs, votre site fait état de rencontres avec l'administration fiscale pendant la période budgétaire à l'automne 2025. Quels étaient les points à l'ordre du jour de ces réunions ?

M. Philippe Gosset, IACF. Il existe une longue tradition d'échanges entre l'administration fiscale, les parlementaires et les organisations professionnelles comme l'IACF.

En amont des travaux législatifs, nous sommes parfois consultés sur des projets de texte ou des propositions de loi, et nous pouvons travailler à la rédaction d'amendements sur des aspects techniques. Notre rôle n'est pas de prendre un parti politique, mais de rendre la loi plus intelligible et d'identifier d'éventuelles malfaçons. L'administration fiscale elle-même, comme l'a rappelé Laurent Martel (directeur de la Direction de la législation fiscale) lors d'une précédente audition, apprécie de confronter ses projets de texte aux représentants de la profession pour s'assurer de leur applicabilité. À titre individuel, nous pouvons participer à des groupes de travail ou à des auditions parlementaires. En 2023, par exemple, notre institut a été auditionné dans le cadre d'une mission d'information sur la fiscalité patrimoniale. Plus récemment, nous avons été auditionnés par la commission des finances du Sénat pour ses propres travaux sur le même sujet.

Une fois les lois votées, nous échangeons également avec l'administration fiscale sur ses projets d'instruction. Elle organise des consultations publiques pour mettre à jour sa doctrine, et notre institut y participe en rédigeant des notes et en remontant les incohérences que nous pouvons déceler dans les projets de texte.

M. le président Jean-Paul Mattei. Donc, vous intervenez à plusieurs étapes : lors de la phase préparatoire du projet de loi de finances (PLF), puis après son vote, lors de la préparation des instructions administratives, notamment via le Bulletin officiel des finances publiques (Bofip), lorsque l'administration met ses projets en consultation.

M. Philippe Gosset. Exactement. Il s'agit d'une consultation publique à laquelle nous participons en tant qu'institut représentatif des avocats fiscalistes. Nous soumettons nos analyses et observations à l'administration, qui est libre d'en tenir compte pour enrichir sa doctrine. Par ailleurs, notre institut organise des conférences et des formations. L'administration fiscale y participe parfois, de même que des représentants des juridictions administratives ou des membres du Conseil d'État, pour échanger sur des jurisprudences récentes. Nous ouvrons d'ailleurs la diffusion de ces conférences aux membres de l'administration fiscale qui sont intéressés.

M. le président Jean-Paul Mattei. Puisque nous parlons de ces échanges, je souhaiterais vous poser une question sur les rescrits. Utilisez-vous beaucoup cette procédure ? Est-elle facile d'accès et quelles sont les difficultés que vous rencontrez ?

M. Philippe Gosset. Oui, c'est une pratique qui a tendance à s'accroître en raison de la complexité croissante de la norme et de la pénalisation des manquements. Nos clients souhaitent avancer en sécurité, or le droit n'est pas toujours lisible, notamment lorsque des questions sont en attente de solutions jurisprudentielles. 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.

M. Charles de Courson, rapporteur. S'agissant du profil de vos clients, comment se caractérise votre clientèle en termes de niveau de revenu et de patrimoine ? S'agit-il plutôt de très hauts revenus et de très hauts patrimoines ? Quelle est la nature dominante des patrimoines détenus et des revenus perçus par les clients des adhérents de votre association ?

M. Philippe Gosset. Notre clientèle est très variée. On peut toutefois distinguer quatre grandes catégories. La première est celle des chefs d'entreprise et des entrepreneurs, qui ont besoin de conseil pour des questions complexes de valorisation, de transmission ou de restructuration. Leur patrimoine est majoritairement composé des titres de la société qu'ils ont créée ou reprise. La

deuxième catégorie se constitue de cadres dirigeants et de professions libérales, avec un patrimoine généralement plus diversifié : immobilier, épargne financière et parfois des participations professionnelles. La troisième catégorie englobe une population d'héritiers ou de bénéficiaires de transmissions, qui ont besoin de conseil pour la gestion de leur patrimoine. Enfin, la quatrième catégorie concerne 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.

M. Charles de Courson, rapporteur. Quelles sont les principales préoccupations de cette clientèle, qui est tout de même plutôt haut de gamme ? S'agit-il de problèmes de transmission, de mobilité internationale, d'optimisation fiscale ? Constatez-vous des évolutions dans les comportements ou les stratégies adoptées, que ce soit en matière de mobilité, d'arbitrages patrimoniaux ou de sensibilité aux risques fiscaux ?

M. Philippe Gosset. La préoccupation majeure qui traverse l'ensemble de notre clientèle est la transmission en général, et la transmission d'entreprise en particulier. Cela concerne tout le monde, dans un contexte de vieillissement de la population et avec des taux de droits de mutation à titre gratuit qui sont parmi les plus élevés au monde. La deuxième préoccupation forte est la sécurisation juridique des opérations. Nos clients souhaitent avant tout avancer en sécurité. Ils cherchent à comprendre une norme complexe et en constante évolution. Cette recherche de sécurité est souvent plus forte que la recherche d'une optimisation fiscale au sens propre du terme.

M. le président Jean-Paul Mattei. Votre but est tout de même d'appliquer les lois fiscales au mieux de l'intérêt de vos clients, ce qui implique une recherche d'optimisation qui n'est pas critiquable. Cette recherche porte-t-elle davantage sur la transmission ou sur les revenus ? Quels sont les secteurs où vos clients estiment payer trop d'impôts ?

M. Philippe Gosset. J'aimerais apporter une précision sur la notion d'optimisation, qui est parfois perçue de manière péjorative. Il faut différencier l'optimisation licite, qui est la recherche de la meilleure solution fiscale dans un cadre légal, de la fraude ou de l'abus de droit. Choisir la voie juridique la moins fiscalisée, lorsque plusieurs sont ouvertes, est totalement licite et légitime, comme le Conseil d'État l'a rappelé. L'optimisation couvre aussi le recours à des dispositifs incitatifs prévus par le législateur, comme le pacte Dutreil, le Pinel ou le Girardin. Il est naturel que nos clients cherchent à en bénéficier, et notre rôle est de nous assurer qu'ils en remplissent bien toutes les conditions. À l'inverse, nous ne conseillons pas nos clients dans des schémas frauduleux. Nos règles déontologiques nous imposent une probité absolue.

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous allons aborder la séquence sur la fiscalité des ménages les plus aisés. Souhaitez-vous peut-être réagir sur ces questions d'optimisation ?

M. Christophe Mongardien (EPR). J'ai une question relative à votre rôle. Comment un avocat fiscaliste est-il rémunéré ? Est-ce à l'heure, en fonction du volume d'affaires, ou en fonction des gains obtenus ? Par ailleurs, existe-t-il d'autres organismes que le vôtre qui confèrent une certaine labellisation ? Le fait de faire partie de votre institut est-il un signe de confiance pour les clients, et pouvez-vous retirer cet agrément en cas de non-respect de vos règles déontologiques ?

M. Philippe Gosset. Notre rémunération est définie librement. La norme est la rémunération au temps passé, fixée en fonction de la complexité des situations et des enjeux. Pour les dossiers contentieux, nos règles déontologiques nous imposent un honoraire fixe minimal, qui peut être complété par un honoraire de résultat. Nous ne commercialisons pas de produits et n'agissons pas comme un conseiller en gestion de patrimoine qui percevrait des rétrocessions. Nous agissons en toute indépendance.

Il existe d'autres organisations représentatives des avocats, notamment d'affaires. L'IACF est la principale association représentative des avocats fiscalistes, et en être membre constitue en effet un gage de confiance pour nos clients.

Mme Éva Sas (EcoS). Je voudrais prolonger la question de mon collègue. Pour être plus précis, y a-t-il une part variable dans vos rémunérations de façon générale, et en fonction de quoi est-elle calculée ?

M. Philippe Gosset. Les pratiques sont très différentes. Notre mission de conseil est le plus souvent facturée au temps passé, parfois sous forme de forfait. Pour nos missions de défense lors de contrôles fiscaux et de contentieux, nous pouvons partager le risque avec nos clients. Nous acceptons de les défendre parce que nous croyons en leurs dossiers. Pour partager l'effort financier, nous pouvons accepter de ne pas être rémunérés selon notre taux horaire standard et de percevoir en contrepartie, si nous gagnons, un honoraire de résultat. Celui-ci est généralement calculé en pourcentage des dégrèvements obtenus dans le cadre de ces procédures.

M. Charles de Courson, rapporteur. Venons-en au cœur de notre audition. Quels sont les principaux leviers que votre clientèle utilise, que ce soit sur le patrimoine ou sur le revenu ? Pourriez-vous nous parler du régime de la location meublée non professionnelle (LMNP), du pacte Dutreil, du dispositif d'apport-cession, ou encore des dispositifs de crédit d'impôt ?

M. Philippe Gosset. Les outils dépendent des situations. Pour les transmissions, on peut citer les abattements en ligne directe, les donations en démembrement, le pacte Dutreil pour les outils professionnels ou l'assurance-vie. Pour les revenus du capital, les entrepreneurs peuvent recourir aux opérations d'apport-cession. En matière immobilière, il y a le régime de la location meublée.

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. C'est un dispositif qui concerne plutôt les classes moyennes supérieures que les grandes fortunes. Ce régime a d'ailleurs été durci dans la dernière loi de finances, qui a supprimé un de ses principaux avantages fiscaux lié au calcul de la plus-value en cas de cession.

S'agissant de l'apport-cession, ce dispositif permet, à l'occasion de la cession d'une société, d'apporter les titres à une société holding qui réalise ensuite la vente. On bénéficie alors d'un report d'imposition sur la plus-value d'apport, sous condition de réinvestir une partie du produit de cession – désormais 70 % – dans l'économie. Nous considérons ce dispositif comme sain et bénéfique, car il offre un cadre légal clair et permet aux entrepreneurs de réinvestir dans des entreprises, notamment des start-ups, qui ont des besoins de fonds propres.

Toutefois, la dernière réforme a durci une condition qui pose une difficulté pratique majeure : le maintien de l'investissement pendant cinq ans. Si un entrepreneur réinvestit dans une start-up qui fait faillite avant ce délai, il subit une double peine : il perd son investissement et, de surcroît, le report d'imposition est remis en cause, le rendant taxable sur une plus-value d'apport qui ne correspond à aucune plus-value économique.

M. Charles de Courson, rapporteur. Trouvez-vous cohérent que, dans ce dispositif fiscal, la taxation en suspension disparaisse en cas de succession ?

M. Philippe Gosset. En effet, des règles sont applicables en matière de transmission ou de donation. Si la vente de la société intervient dans les cinq ou dix ans, la plus-value d'apport est taxée. En matière de succession, le décès n'est pas considéré comme une cession. Des droits de succession sont dus, mais l'impôt de plus-value n'est pas exigible, car il n'y a pas de cession.

M. Charles de Courson, rapporteur. Le fait que cet impôt en suspension sur la plus-value disparaisse en cas de succession est-il un élément qui attire vos clients ?

M. Philippe Gosset. Non, je ne crois pas qu'ils y pensent. 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.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je souhaite réagir à votre réflexion sur la modification apportée au dispositif de maintien de l'investissement. L'esprit initial du texte visait un entrepreneur qui, après avoir cédé son entreprise, désirait poursuivre son activité dans le monde entrepreneurial. Il ne s'agissait pas pour lui de quitter l'entreprise pour réaliser un investissement purement patrimonial et, en quelque sorte, passif. Il s'inscrivait véritablement dans une logique de continuité. L'objectif premier était de poursuivre l'aventure entrepreneuriale. Si l'entrepreneur

avait souhaité réaliser un simple placement, il aurait acquitté l'impôt sur sa plus-value et aurait ensuite investi ses fonds comme il l'entendait. Or, nous nous situons ici dans une logique différente, qui doit guider notre réflexion : celle de la poursuite de l'aventure entrepreneuriale. Il paraissait en effet anormal qu'il dût payer l'impôt sur la plus-value pour réinvestir. Une facilité lui avait donc été accordée à l'époque. Si l'on se réfère à l'esprit du texte, et il serait d'ailleurs intéressant de consulter les débats parlementaires d'alors, tel était bien l'objectif.

Aujourd'hui, nous observons une dérive : un entrepreneur peut placer un tiers de la valeur de sa société dans une holding et utiliser le reste à d'autres fins, par exemple pour une transmission. J'entends votre préoccupation concernant le risque qu'une entreprise soit liquidée. À mon sens, ce sont des effets de bord qui pourraient être corrigés. Cependant, l'esprit du dispositif demeure la poursuite d'une aventure entrepreneuriale, et non la réalisation d'un investissement personnel, lequel se ferait en dehors de ce cadre et après acquittement de l'impôt sur la plus-value.

M. Philippe Gosset. Vous avez raison, c'est en tout cas l'une des raisons qui expliquent ce dispositif. Il permet en effet aux chefs d'entreprise de se relancer dans une nouvelle aventure. Toutefois, si je peux me permettre, ce n'est pas sa seule raison d'être. Il vise également à inciter les chefs d'entreprise à réinvestir dans l'économie réelle. D'ailleurs, le dispositif a été étendu à des fonds dits de « remploi », 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.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous avez commencé à évoquer le dispositif Dutreil. Messieurs Desbuquois et Mercier, qui ne vous êtes pas encore exprimés, vous avez publié des tribunes très critiques à l'égard du récent rapport de la Cour des comptes consacré, à la demande du Parlement d'ailleurs, au pacte Dutreil, dans lesquelles vous appelez à ne pas réformer ce dispositif. Pourriez-vous nous exposer les raisons qui vous conduisent à cette conclusion ? Vous aviez d'ailleurs intitulé votre tribune : « Pacte Dutreil : fausse dépense fiscale, mais vrai enjeu de souveraineté nationale. Surtout ne rien toucher ! ».

M. Jean-François Desbuquois, IACF. Vous nous interrogez sur des publications personnelles. Nous répondrons donc à titre personnel, sans engager l'IACF. La première observation, qui dépasse même le cadre du rapport de la Cour des comptes, concerne un problème fondamental. Le pacte Dutreil a été créé en 2000 et a déjà subi dix-huit réformes législatives en vingt-six ans, soit une modification tous les dix-huit mois en moyenne. Dans le même temps, le législateur demande aux contribuables de s'engager sur une durée de huit ans en prenant des engagements de conservation de titres et de fonctions de direction qui portent sur l'activité de la société. Il faut bien comprendre qu'il y a là un décalage complet. Si

vous demandez à quelqu'un de préparer sa succession, ce qui requiert plusieurs années, de réaliser l'opération, puis de conserver la société pendant encore huit ans, alors que vous modifiez le dispositif cinq ou six fois durant cette période, cela pose un problème.

M. le président Jean-Paul Mattei. Il faut nuancer, ce n'est que ces dernières années qu'une volonté de changement est apparue. Auparavant, les modifications ont toujours visé à améliorer le pacte Dutreil, et non à le restreindre.

M. Jean-François Desbuquois. Les modifications portent sur le taux de l'impôt ou sur les conditions, mais la méthodologie pose un problème. Nous faisons face à une instabilité permanente, et c'est là l'enjeu aujourd'hui. Il ne s'agit pas seulement d'une question de taux d'imposition, mais aussi de prévisibilité, ce qui est particulièrement important pour une opération de prévision de transmission. C'est, à mon avis, le point central. Il faut comprendre l'enjeu que représente le fait de rendre imprévisible un dispositif qui engage une personne pour huit ans, sans compter la phase de préparation. En réalité, une transmission d'entreprise avec un pacte Dutreil s'étend sur une dizaine d'années. Modifier le dispositif six ou sept fois en cours de route pose donc un problème pratique majeur et rend le dispositif peu attractif.

Concernant le rapport de la Cour des comptes à proprement parler, il présente, selon moi, différents biais critiquables. Le premier est que la Cour, après avoir constaté une augmentation du taux d'utilisation du dispositif – ce qui est une excellente nouvelle – la critique en raison de son coût budgétaire. Pourquoi s'en féliciter ? Parce que la transmission d'entreprises familiales en France est extrêmement rare : elle ne représente qu'environ 14 à 15 % des transmissions, contre 85 % de cessions à des tiers à titre onéreux. Or, on estime que la transmission familiale a une vertu en termes de stabilisation de la souveraineté nationale, du capital des sociétés et de maintien de l'emploi en France. Ce pourcentage est donc relativement faible, alors que dans les pays voisins, on atteint environ 55 % en Allemagne, 70 % en Italie et près de 90 % dans les pays scandinaves. Nous avons un retard considérable en matière de transmission familiale. Pour une fois qu'un signal positif apparaissait, avec une augmentation du nombre de transmissions sous pacte Dutreil en 2023-2024, on cherche à le corriger en arguant que cela coûte trop cher et qu'il faut le restreindre, ce qui relève d'une certaine schizophrénie.

Le deuxième point qui me paraît erroné dans le rapport est le calcul du coût budgétaire, estimé à environ 5 milliards d'euros pour 2024. Plusieurs observations s'imposent. D'abord, ces chiffres sont des évaluations, et non des données certaines, car l'administration ne semble pas disposer d'une base exhaustive des transmissions sous pacte Dutreil. Ce sont donc des reconstructions intellectuelles. Ensuite, ce chiffre n'a été atteint qu'en 2024, et la Cour des comptes elle-même explique que cela est dû essentiellement à 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. Enfin, les années précédentes, le montant était très différent : en 2020, par exemple, le coût avoisinait

1 milliard d'euros. Le coût est donc très variable d'une année sur l'autre, et les 5 milliards constituent une année tout à fait exceptionnelle, probablement la seule à ce niveau depuis la création du dispositif.

De plus, ce coût n'est pas un débours budgétaire, une vraie dépense, car cela supposerait que les chefs d'entreprise auraient pu transmettre leur entreprise au tarif de droit commun, ce qui est impossible. Une entreprise ne peut être transmise avec 45 % de droits de mutation, car c'est un actif non liquide. Si vous voulez transmettre une entreprise d'une certaine valeur, l'opération ne dégage pas de liquidités pour payer l'impôt. C'est la situation que nous avons connue entre 1983, avec le doublement du barème des droits de mutation, et 2000, qui a vu un assèchement total des transmissions familiales. La solution pour le chef d'entreprise était alors la vente, souvent à des groupes étrangers ou à des fonds d'investissement, ce qui entraînait une prédation du tissu industriel.

En 2000, le dispositif Dutreil a été créé. Sa montée en puissance a été compliquée par ces dix-huit réformes législatives. Aujourd'hui, on nous dit qu'il coûte 5 milliards, mais en réalité, s'il n'existait pas, il n'y aurait pas de transmissions à titre gratuit au tarif de droit commun. C'est tout simplement impossible. Il ne s'agit donc pas d'un débours budgétaire. D'ailleurs, le rapport de la Cour des comptes montre qu'en 2024, le pacte a rapporté 1,6 milliard d'euros au Trésor public en droits de donation. Ces droits 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. Ces 1,6 milliard d'euros représentent près de 10 % des droits de mutation de l'année 2024. Faut-il préférer des droits de donation immédiats ou espérer des droits de succession trente ans plus tard ? C'est un élément à prendre en compte, que la Cour des comptes a constaté mais n'a pas mis en avant.

Enfin, en permettant aux entreprises de rester françaises, détenues par des actionnaires français et avec une trésorerie qui n'est pas obérée – car c'est l'entreprise qui, in fine, paie les droits de succession avec ses dividendes – cette transmission leur permet de conserver des réserves financières pour résister aux crises, comme nous en avons connues depuis 2020, et pour investir. Si elles investissent, elles créent de l'emploi, de la richesse et de nouveaux impôts, comme l'impôt sur les sociétés (IS) et la TVA. Le rapport de la Cour des comptes ne prend pas en considération tous ces éléments. En réalité, le pacte Dutreil est un investissement pour l'État. En permettant aux entreprises de rester françaises, actives et économiquement viables, l'État préserve une économie forte, sa souveraineté nationale et d'autres ressources fiscales pour les années suivantes. Le rapport de la Cour des comptes aborde ces aspects de manière trop légère.

Il faut comprendre que le pacte Dutreil est le droit commun de la transmission familiale d'entreprise. Sans lui, il n'y a pas de transmission familiale. La comparaison internationale est éclairante : les pays voisins ont tous des fiscalités beaucoup plus faibles en matière de droits de mutation à titre gratuit. Nous sommes trois fois et demie plus taxés en France sur les successions que la moyenne

européenne. En Italie, le taux des droits de succession, c'est un abattement d'un million d'euros par héritier, puis un taux de 4 %, et ils ont en plus un régime de faveur pour les transmissions d'entreprises. Même avec le pacte Dutreil, en partant de 45 %, nous sommes largement plus taxés que nos voisins. *In fine*, comme c'est l'entreprise qui paie l'impôt, elle est forcément moins compétitive.

M. le président Jean-Paul Mattei. Vous considérez néanmoins qu'aujourd'hui, le pacte Dutreil permet une taxation relativement raisonnable pour la transmission d'entreprises, même si l'on pourrait toujours rêver de mieux. J'insiste sur le fait que les dix-sept réformes que vous évoquez ont, pour la plupart, amélioré le pacte Dutreil pour favoriser la transmission. Nous sommes passés d'un délai de quinze ans à des conditions plus souples, avec l'introduction du démembrement de propriété et des quotités. Le législateur est bien obligé de faire évoluer la loi pour progresser. Je vous rappelle d'ailleurs que le premier dispositif, du temps de M. Juppé, avait été censuré par le Conseil constitutionnel car il n'était pas conditionné. Je suis donc toujours un peu gêné d'entendre parler d'une quinzaine de modifications comme s'il s'agissait à chaque fois d'aggravations. Non, il a été amélioré quinze fois, et ce sont peut-être seulement les dernières réformes qui ont commencé à le modifier dans un sens moins favorable.

M. Charles de Courson, rapporteur. Je voudrais ajouter que le travail de la Cour des comptes a été réalisé à la demande du Parlement, car nous en avions assez qu'on nous explique que ce dispositif coûtait 500 millions d'euros, un montant auquel personne ne croyait. J'ajoute que dans les comparaisons internationales, il faut se demander si l'on retrouve le même phénomène du démembrement de propriété. Lorsque vous cumulez l'abattement de 75 % du pacte Dutreil avec le démembrement de propriété et d'autres dispositifs, vous arrivez à une taxation sur une assiette de 3 à 4 % de la valeur de ces biens. Dire que ce que nous avons fait est épouvantable est, entre nous, excessif.

M. Jean-François Desbuquois. La Cour des comptes constate que le pacte Dutreil rapporte 8 % de la valeur de l'assiette, en tenant compte de tous ces avantages. Et ce chiffre ne prend pas en compte le coût de la distribution, car c'est la société qui paiera ensuite, sous forme de dividendes, ce qui entraînera une *flat-tax* supplémentaire. En réalité, on est donc plus proche de 11 %. En Allemagne et en Italie, avec un régime de faveur, on est à 0 %. Voilà l'écart. C'est donc peut-être moins mauvais que si nous n'avions rien, mais le coût fiscal d'une transmission d'entreprise en France reste très supérieur à celui des pays étrangers.

M. Charles de Courson, rapporteur. Le pacte Dutreil n'est qu'un élément parmi d'autres. On peut le coupler avec le démembrement de propriété. Ma question est : ce mécanisme existe-t-il en Allemagne, en Italie ou en Espagne ?

M. Jean-François Desbuquois. Le chiffre de 8 % inclut tous les avantages. Le pacte Dutreil est parfois associé à une donation avec réserve d'usufruit, mais assez rarement. Le rapport de la Cour des comptes indique que cela concerne environ 25 % des cas. Les autres transmissions se font en pleine propriété. Le coût

global, tous avantages compris, a rapporté 1,6 milliard d'euros sur l'ensemble des transmissions.

M. le président Jean-Paul Mattei. On est donc à 5,60 % de taxation à peu près.

M. Jean-François Desbuquois. Non, 8 %. C'est le chiffre du rapport de la Cour des comptes.

M. le président Jean-Paul Mattei. Vous avez divisé par quatre, puis ajouté un abattement de 50 % pour les donations de titres en pleine propriété avant 70 ans.

M. Jean-François Desbuquois. Prenez le rapport de la Cour des comptes : ils ont chiffré précisément la recette fiscale à 1,6 milliard d'euros en 2024 et disent expressément que cela a rapporté 8 % de la valeur de l'assiette. C'est la Cour des comptes qui le dit. Et en Allemagne et en Italie, avec le régime de faveur, on est à 0 %.

M. Charles de Courson, rapporteur. La question portait sur l'utilisation du pacte Dutreil. On nous dit, et vous l'avez d'ailleurs évoqué dans votre introduction, que de plus en plus de transmissions d'entreprises, même petites ou moyennes, se font dans le cadre de la loi Dutreil.

M. Jean-François Desbuquois. Réaliser une transmission familiale d'une entreprise ayant un peu de valeur sans le pacte Dutreil est impossible, car il s'agit d'un actif non liquide. Dans ma pratique, je constate que l'entreprise représente environ 90 % de la valeur du patrimoine du chef d'entreprise. S'il n'a pas de liquidités – car en général, il possède une maison, un appartement et une petite réserve pour sa retraite – il ne peut tout simplement pas payer l'impôt de transmission. Le pacte Dutreil rend la transmission possible. S'il fallait payer 45 % de la valeur de l'entreprise, la famille, généralement, ne dispose pas de cette somme. C'est impossible à financer.

M. Charles de Courson, rapporteur. Sauf que cela s'applique aussi à toutes les entreprises qui sont cotées, y compris les moyennes entreprises cotées au second marché, etc.

M. Jean-François Desbuquois. En effet, mais s'il faut payer un impôt, il faut vendre des titres, et si l'on vend des titres, on perd le contrôle. C'est là le problème.

M. Charles de Courson, rapporteur. Il arrive que les propriétaires détenant la majorité du capital n'aient pas de successeurs. Les cas de succession ne sont pas uniquement intrafamiliaux. Encore faut-il, au sein de la famille, trouver des personnes capables de reprendre l'entreprise ou de poursuivre son activité. C'est plus compliqué que cela.

M. Jean-François Desbuquois. Le pacte Dutreil ne sert pas uniquement aux transmissions familiales. Il est également utilisé pour des transmissions non familiales. Il est tout à fait possible de transmettre à des salariés ou à des cadres. Nous avons des cas de transmissions sous pacte Dutreil à des personnes qui ne sont pas membres de la famille, ce qui permet de surmonter l'obstacle de la fiscalité, qui serait autrement de 60 % entre étrangers, un taux qui semble insurmontable. Avec le pacte Dutreil, on arrive à réaliser des transmissions à des non-membres de la famille. C'est une des solutions que l'on utilise assez fréquemment lorsqu'il n'y a pas de descendance.

M. Charles de Courson, rapporteur. J'en viens à une question sur la taxation des holdings. Monsieur Desbuquois, vous êtes l'auteur d'un ouvrage intitulé « Holding animatrice de groupe et fiscalité patrimoniale ». Monsieur Gosset, vous avez participé à la rédaction de la partie de l'encyclopédie Doctrine consacrée à la holding animatrice de groupe. Aux États-Unis, certains dispositifs, notamment une taxation spécifique des profits non distribués à un taux de 20 %, visent à limiter la rétention des revenus non distribués des sociétés contrôlées. De même, le Luxembourg dispose d'un impôt sur la fortune des sociétés portant sur la valeur nette globale des actifs des holdings, et l'Irlande a instauré une taxation des revenus et plus-values logés plus de dix-huit mois au sein d'une holding.

Toutes ces idées renvoient au même problème : après le paiement de l'impôt sur les sociétés, si rien n'est distribué, les actionnaires ne sont pas taxés, ce qui permet d'accumuler pendant des années les bénéfices non distribués. Cela pose un problème majeur, car ceux qui peuvent se le permettre sont des personnes à très hauts revenus et souvent à très hauts patrimoines. Compte tenu de ces exemples américain, irlandais et luxembourgeois, vous semble-t-il judicieux d'instaurer de tels mécanismes en France ? Sont-ils juridiquement transposables dans le cadre européen actuel ?

M. Jean-François Desbuquois. Le sujet ne me semble pas avoir de rapport très direct avec la notion de holding animatrice, qui est une construction particulière. 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. C'est une gestion de trésorerie professionnelle. Les holdings animatrices pilotent le développement d'un groupe industriel et réinvestissent dans leurs filiales. Elles sont donc les moins suspectes de détenir une trésorerie patrimoniale. Leur trésorerie est active et professionnelle.

Deuxième paramètre : quand elles sont à la tête de groupes anciens, ce qui arrive pour quelques groupes français ayant survécu à plusieurs transmissions, on ne trouve plus un actionnaire unique qui a le contrôle, mais une famille constituée de dizaines, voire de centaines de membres. Dans ce cas, personne n'a le contrôle à lui seul. La décision de distribuer ou non est prise à la majorité.

Enfin, sur le plan juridique, il faut rappeler une distinction fondamentale en droit français : l'argent qui appartient à la société est à elle, et absolument pas à l'actionnaire. Tenter un raccourci intellectuel en considérant que la trésorerie de la société est « comme si » elle appartenait à l'actionnaire est une erreur, en particulier dans une société où il y a de nombreux actionnaires, mais aussi lorsqu'il n'y en a qu'un seul.

M. Charles de Courson, rapporteur. Le problème qui se pose au législateur, que la holding soit animatrice ou non, est le suivant : si, dans le cas simple où je suis propriétaire à 100 % d'une entreprise, je ne distribue jamais rien, je ne paie que l'impôt sur les sociétés à 25 % sur les bénéfices. Si l'on compare cette situation à celle de ceux qui distribuent et paient le prélèvement forfaitaire unique (PFU) à 31,4 %, on voit bien que le système favorise les détenteurs de patrimoine très riches qui n'ont aucun intérêt à ce que cet argent soit distribué. On peut ainsi accumuler des bénéfices. Est-ce dans l'intérêt économique ? Vous dites que c'est toujours réinvesti, mais ce n'est pas forcément le cas, car il n'y a pas de condition de réinvestissement.

Ce problème n'est pas uniquement français. Aux États-Unis, ils ont instauré une taxe de 20 % sur la partie non distribuée. M. Zucman a d'ailleurs inventé un dispositif pour tenter de répondre à cette question de l'accumulation. Vous êtes ici pour servir vos clients. Nous, nous sommes là pour servir l'intérêt général. C'est toute la différence. Mais j'attire votre attention sur ce point. Vous avez certainement des clients franco-américains qui investissent aux États-Unis. Or, les États-Unis ne sont pas, à ma connaissance, le temple du socialisme. Pourquoi ont-ils instauré cette taxe de 20 % sur les bénéfices non distribués ?

M. Jean-François Desbuquois. Il y a plusieurs éléments de réponse. D'abord, s'il s'agit vraiment d'une trésorerie patrimoniale, laisser cet argent dans la société n'est pas forcément un bon choix pour l'actionnaire. En effet, la fiscalité des placements de trésorerie au sein d'une société soumise à l'IS est moins favorable que pour une personne physique. On accumulera des revenus taxés chaque année, y compris sur les plus-values latentes d'un contrat de capitalisation. Le jour où l'actionnaire voudra retirer cette somme, il paiera le PFU sur le montant total, capital et intérêts capitalisés. La stratégie consistant à distribuer immédiatement, à payer le PFU sur un montant plus faible et à placer les fonds dans une enveloppe de capitalisation privée est beaucoup plus performante, car il n'y a alors plus d'IS, plus d'impôt sur les plus-values latentes et plus d'impôt sur les plus-values externalisées. Ce n'est donc certainement pas un choix patrimonial intelligent que de placer de la trésorerie personnelle dans une société à l'IS.

Le deuxième point est que, pour une société opérationnelle ou une holding animatrice, il faudrait pouvoir distinguer la trésorerie patrimoniale de la trésorerie professionnelle, ce qui est impossible, sauf à fixer des règles abstraites qui seront soit trop favorables, soit trop défavorables. Cela enverrait aux actionnaires le signal qu'il faut distribuer le dividende, vider la caisse et donc affaiblir la société.

Ce sont des problèmes extrêmement complexes qui ne peuvent être traités individuellement, société par société. Cela supposerait même que le chef d'entreprise ait une vision claire de ce qu'est une trésorerie patrimoniale par rapport à une trésorerie professionnelle, ce qui ne se pose pas en ces termes. Le calibrage se fait au moment de l'assemblée générale, où l'on décide de distribuer un dividende ou non. Juridiquement, la somme sort alors de la société pour intégrer le patrimoine de l'actionnaire. Mais, encore une fois, selon les règles du droit français, l'argent dans la société lui appartient et doit servir ses propres besoins. Il n'appartient aucunement à l'actionnaire.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je partage votre vision sur la notion de bénéfice : tant qu'il n'est pas distribué, il n'appartient pas à l'actionnaire. Il y a cependant une différence avec les holdings animatrices, qui sont de véritables entreprises gérant des pools de trésorerie. Le projet de loi de finances contenait un dispositif de taxation des holdings familiales. Vous avez connu, comme moi, les réserves pré-comptables que l'on incorporait au capital. Tout cela a été remis en cause par l'évolution du droit européen. L'idée était d'inciter à la distribution de réserves ou de trésoreries dormant depuis longtemps dans des systèmes de sur-holdings, afin que le PFU soit au moins acquitté. Que pensez-vous du dispositif qui figurait dans le projet de loi de finances ? Bien qu'il faille le travailler, j'avais trouvé que le texte, même s'il était perfectible, allait dans la bonne direction. Le débat parlementaire n'a pas permis d'aller au bout.

M. Jean-François Desbuquois. Je pense d'abord qu'il était relativement trompeur : on parlait d'une taxe sur les holdings, alors qu'en réalité, on taxait 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. Enfin, la technicité envisagée par le texte aurait relevé du summum de l'usine à gaz, avec des mécanismes de prise en compte des participations en chaîne, des retraitements de valeur et de passif qui dépassaient en complexité ce que l'on a connu pour l'impôt sur la fortune immobilière (IFI). Il faut aussi prendre en compte l'aspect pratique, c'est-à-dire que la mise en œuvre de ce dispositif était excessivement complexe. Je pense donc que le législateur a été très sage de l'écarter.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je n'ai pas fait la même lecture que vous du texte. Il me semblait que le législateur ciblait vraiment les trésoreries et les dividendes non distribués.

M. Jean-François Desbuquois. Les immeubles étaient dans le champ de la taxe, il suffit de relire le texte.

M. Charles de Courson, rapporteur. J'ai une question qui recoupe partiellement ce qui vient d'être évoqué. Serait-il envisageable de concevoir un mécanisme fiscal permettant de distinguer, au sein de la trésorerie d'une société, celle qui est nécessaire à l'activité économique de celle qui est dépourvue de finalité professionnelle ? C'est le sujet que vous avez abordé en affirmant que c'était

quasiment impossible. Une telle différenciation pourrait-elle juridiquement fonder une imposition spécifique pour cette dernière, notamment au regard de la directive mère-fille ? Que pensez-vous de la création d'un tel mécanisme, que vous qualifiez d'inapplicable et d'une complexité extrême ?

M. Jean-François Desbuquois. Je pense 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. La seule chose que l'on puisse constater, c'est un solde.

Ensuite, on ne peut pas savoir à quoi servira une somme 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. Or, cette opportunité ne dépend pas de sa seule décision.

Le seul mécanisme envisageable serait une taxation forfaitaire, une sorte de quote-part abstraite qui s'appliquerait à toutes les sociétés. Mais on tomberait alors dans un travers : le forfait serait parfois trop favorable, par exemple pour des sociétés dont toute la trésorerie est patrimoniale, et pour d'autres, il serait trop défavorable. À nouveau, le problème est que l'on inciterait les actionnaires à demander des dividendes. Une fois le dividende distribué, il n'est plus dans la société, et dans une entreprise où il y a plusieurs actionnaires, il est très difficile de leur demander de le réinjecter. On affaiblit donc les sociétés.

Mme Éva Sas (EcoS). Je vais revenir un peu en arrière pour élargir la perspective. Dans vos pratiques professionnelles, vous arrive-t-il de conseiller à vos clients des dispositifs qui leur permettent de minimiser leurs revenus ? Si oui, lesquels et est-ce courant ?

M. Philippe Gosset. Il existe des dispositifs légaux qui permettent de réduire l'impôt, comme les réductions d'impôt. Pour réduire le revenu fiscal imposable, il existe en effet des dispositifs tels que la LMNP, qui permettent de déduire des charges techniques, qui ne sont pas des charges économiques, et ainsi de diminuer le revenu imposable.

Mme Éva Sas (EcoS). Permettez-moi de prolonger ma question. Il ne vous arrive donc pas de conseiller la création de holdings patrimoniales pour éviter la distribution de revenus, ce qui permettrait d'afficher un revenu fiscal moindre ?

M. Jean-Yves Mercier, IACF. Votre question évoque l'arbitrage qui peut s'opérer lorsqu'on constitue une société soumise à l'IS pour exercer son activité. Il s'agit du choix de la forme de rémunération tirée des opérations de cette société. Autrement dit, si je crée seul une telle société, l'argent gagné pourra m'être reversé soit sous forme de rémunération soumise à l'impôt progressif sur le revenu, soit

sous forme de dividendes, soit pas du tout. Cependant, si l'on prend l'exemple d'une personne qui a confié à une structure l'intégralité du produit de son activité professionnelle, il faudra bien que cet actionnaire vive. Je ne vois donc pas vraiment comment on peut minimiser une rémunération à ce point.

Mme Éva Sas (EcoS). Pardon, je vais être plus précise. Vous ne niez pas l'existence de holdings patrimoniales qui permettent de ne pas se distribuer de revenus et donc d'accumuler de la trésorerie à des fins d'optimisation fiscale, c'est-à-dire pour éviter une distribution qui serait fiscalisée ?

M. Jean-Yves Mercier. Vous vous insurgez contre cette forme de « capitalisation sauvage », si je puis m'exprimer ainsi. Mais votre holding patrimoniale ne va pas laisser cette trésorerie inemployée. Son objectif est patrimonial, elle va utiliser l'argent pour faire d'autres investissements et la trésorerie disparaîtra. Le type de société que vous prenez pour cible ne serait donc absolument pas affecté par une mesure qui taxerait la trésorerie, puisqu'elle n'en aurait pas.

M. Philippe Gosset. Nous parlons sous serment. Nous pouvons vous garantir que lorsque des clients viennent nous voir pour structurer leur patrimoine, leur préoccupation première n'est pas de gérer une trésorerie dans une société pour la capitaliser. Tout ce qui a été dit par mes confrères est exact. D'une part, la trésorerie ne dort pas. Elle est investie et supporte l'impôt sur les sociétés. Quand on investit via des holdings dans des contrats de capitalisation, on est taxé sur les plus-values latentes, alors qu'à titre personnel, dans des contrats d'assurance-vie, on ne l'est pas. Il existe des mécanismes à titre individuel qui permettent d'obtenir une meilleure fiscalité.

Ce que nous pouvons vous dire, c'est que les structurations sociétaires, via des holdings – terme un peu fourre-tout qui peut aussi désigner de simples sociétés familiales d'investissement ou des sociétés civiles immobilières (SCI) – sont créées pour des raisons de gouvernance et de transmission familiale. Il est en effet plus simple de transmettre des titres de société que des quotes-parts indivises d'un patrimoine décomposé entre plusieurs enfants. Nous pouvons vous l'assurer, l'objectif premier de la constitution de sociétés familiales n'est pas une logique fiscale de capitalisation des revenus.

M. Charles de Courson, rapporteur. Je vais passer à la dernière question, qui concerne la fiscalité des personnes et ce qu'on appelle la « taxe Zucman », avec toutes ses variantes. L'idée est de créer une taxe différentielle : un pourcentage du patrimoine, duquel on déduirait les impôts déjà payés, comme l'impôt sur le revenu ou l'IFI.

Monsieur Mercier, vous êtes l'auteur d'une tribune intitulée « Taxe Zucman : la menace d'un renforcement de l'imposition pousse nombre de patrimoines à envisager un départ », dans laquelle vous estimez que l'instauration d'une telle taxe pourrait entraîner une augmentation des comportements d'exil fiscal

parmi les détenteurs des patrimoines les plus élevés. Une telle analyse vous conduit-elle à considérer qu'un renforcement de la taxation des hauts patrimoines est en pratique impossible dans une économie ouverte ? Le cas échéant, quelle marge de manœuvre subsiste selon vous pour accroître la contribution des patrimoines les plus élevés sans susciter de tels effets d'évitement ou de mobilité fiscale ?

M. Jean-Yves Mercier. Voilà beaucoup de questions. Pour répondre à la première, la chronique dont je suis cosignataire n'engage absolument pas l'IACF. La proposition initiale de M. Zucman, avec un taux de 2 % sur la valeur du patrimoine chaque année, paraissait totalement irréaliste. Par la suite, notamment dans les services de Bercy, on a songé à concevoir une taxe de même inspiration à 0,5 %.

Mon opinion sur cette perspective est que cette taxe est réalisable. Elle soulève une difficulté d'ordre constitutionnel, que je pense toutefois possible de régler favorablement. Cette difficulté proviendrait de la superposition de deux impositions sur le patrimoine des individus : l'IFI, frappant la partie immobilière, et une nouvelle imposition frappant le patrimoine financier. Or, l'IFI comporte un plafonnement en fonction du revenu du redevable, tandis que l'impôt envisagé n'en comporterait aucun, son objectif étant précisément de garantir que le propriétaire paie un minimum d'impôt fixé en fonction de la valeur de son patrimoine. Les deux mesures ont des objectifs contraires qu'il faudrait harmoniser. Je pense que cela peut se faire, au prix d'une brèche dans le plafonnement de l'IFI pour les fortunes visées par ce texte. À partir du seuil d'entrée dans cette future imposition, on décréterait que l'IFI n'est plus assorti d'un plafonnement en fonction du revenu.

L'autre problème serait de savoir si un taux de 0,5 % est suffisamment faible pour écarter le risque constitutionnel que l'imposition soit jugée confiscatoire. Il existe un précédent avec un ISF à 0,5 % qui n'a jamais été contesté à ce taux, mais c'est parce qu'il a eu une durée de vie extrêmement brève.

Une « taxe Zucman » édulcorée ne me paraît donc pas impossible à réaliser. Je soupçonne malgré tout qu'elle n'aurait pas une grande popularité auprès de la population ciblée, qui, par hypothèse, est constituée de très hauts patrimoines, très mobiles et très bien conseillés.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vouloir instaurer une taxe différentielle, même à 0,5 %, va se heurter au problème que vous n'avez pas soulevé : quel revenu prendre en compte ? Dans sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel considère le revenu dont on dispose. On va donc faire face à un énorme problème. Je prends le cas limite où rien n'est distribué : comment le dispositif fonctionne-t-il ? Et puis, il y a tous les problèmes des entreprises en déficit qui ont une valeur, comme les start-ups. Il existe une multitude de situations.

M. Jean-Yves Mercier. Monsieur le rapporteur, je ne comprends pas bien votre objection. La taxe Zucman édulcorée dont je parle est assise sur la valeur du patrimoine, à hauteur de 0,5 %, pas sur le revenu. Vous parlez d'autre chose.

M. Charles de Courson, rapporteur. Si je ne distribue rien, je n'ai pas de revenu disponible. C'est ainsi que le plafonnement a été massivement utilisé par les très hauts patrimoines, ce qui a conduit une partie d'entre eux à ne même pas payer l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Les autres payaient 10 % du seuil. On va se heurter au même problème. Quand bien même la taxe serait de 0,5 % de mon patrimoine, si ce montant dépasse un certain pourcentage – disons 70 % pour simplifier – du revenu disponible, la taxe pourrait être jugée inconstitutionnelle. Il y a une décision du Conseil constitutionnel en ce sens. On se heurte au problème que le Conseil considère que l'ensemble des impôts ne peut pas dépasser un certain pourcentage du revenu disponible. Si je n'ai pas de revenu disponible, cette taxe est morte. C'est la question que je vous pose.

M. Jean-Yves Mercier. Je vais jouer le vilain rôle du soutien d'une initiative qui serait mal perçue par la population ciblée, mais le Conseil constitutionnel n'a jamais eu à se prononcer sur le scénario qui se présenterait ici : le cumul sur le même patrimoine de deux impositions, l'une assise sur l'immobilier avec un plafonnement, et l'autre sur le financier sans plafonnement, ou la globalité sans plafonnement.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous posez la question du cumul de la taxe Zucman sur l'immobilier, mais on pourrait imaginer de supprimer l'IFI pour ces catégories afin d'éviter ce cumul. La question la plus redoutable reste, me semble-t-il, celle du revenu disponible. Qu'en pensez-vous, au vu de votre pratique ?

M. Philippe Gosset. Nous ne sommes pas là pour faire des arbitrages politiques, mais plutôt pour essayer d'anticiper ce que pourrait dire le Conseil constitutionnel. Quelques décisions ont été rendues à l'occasion des réformes de l'ISF. Un taux de 0,5 % avait, semble-t-il, été validé. Un taux supérieur sans plafonnement encourrait vraisemblablement la censure. Une taxe à 2 %, une taxe Zucman sans plafonnement serait donc très probablement censurée, même avec un seuil d'entrée élevé. Je partage en cela les propos de Laurent Martel, qui est intervenu il y a quelques jours devant votre commission.

Nous avons aussi eu quelques décisions du Conseil constitutionnel sur les revenus théoriques, notamment dans le cadre du plafonnement de l'ISF. Le législateur avait souhaité intégrer les revenus non réalisés des contrats d'assurance-vie et le Conseil l'avait censuré à deux reprises. Ces règles doivent être prises en compte dans l'élaboration de la loi. De plus, une directive communautaire empêche les États de taxer les revenus issus des produits de filiales qui ne sont pas redistribués. C'est une protection communautaire.

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous avons un vrai sujet qui tient à notre droit continental des sociétés : un bénéfice d'entreprise n'appartient pas aux actionnaires, ce qui pouvait poser un problème dans le cadre du revenu économique. Il s'agirait d'un impôt personnel qu'il faudrait aller chercher dans la trésorerie de

l'entreprise, ce qui soulève des problèmes d'acte anormal de gestion, de distribution intempestive et de pression sur les actionnaires.

Il serait intéressant d'avoir votre vision, peut-être par écrit, sur les régimes mère-fille et les quotes-parts de frais de gestion, car c'est là le sujet. L'intégration fiscale existe, peut-être faut-il en améliorer le périmètre. Mais dire « on ne touche à rien », tout en prenant des positions politiques respectables dans des tribunes, ne nous aide pas. Nous, législateurs, devons trouver des solutions. Quand vous balayez d'un revers de main la proposition sur les holdings familiales telle qu'elle figurait dans la loi de finances, je ne partage pas du tout votre vision, car c'est un sujet que nous avons beaucoup travaillé et qui, certes, devait être amélioré. Mais entre « rien » et « tout », que fait-on ?

Nous sommes dans un contexte compliqué. Cette commission d'enquête a été créée parce que nous avons un sujet sur les hauts patrimoines et les hauts revenus. Il ne s'agit pas de faire porter une charge, mais de voir comment nous pouvons évoluer. Quand vous me dites que la trésorerie ne peut pas être suivie, excusez-moi, mais avec une expérience du suivi juridique des sociétés, on sait que chaque année, l'assemblée générale fournit des éléments. On peut très bien tracer les bénéfices distribués, et les rapports de gestion ainsi que l'annexe bilantielle peuvent fournir des informations. Suivre la trésorerie ou les réserves n'est pas une tâche insurmontable.

M. Charles de Courson, rapporteur. Pour poursuivre l'idée de notre président, peut-on augmenter la quote-part et, si oui, jusqu'à quel niveau sans que cela ne pose de problèmes ?

M. Philippe Gosset. À nouveau, ce n'est pas nous qui faisons la loi, mais une directive communautaire de 1990 plafonne, me semble-t-il, cette quote-part. La France est à 5 %, mais je crois que la directive permet un taux supérieur, peut-être 10 %. C'est un point à vérifier.

Mme Stéphanie Auféril Ce niveau de 5 % est bien le seuil français. Le seuil communautaire est-il différent ? J'avoue que je ne sais pas.

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous avons eu le débat sur la « niche Copé », qui est une quote-part de frais de gestion sur l'IS. Quand vous passez d'un IS de 33,33 % à 25 %, le coût de cette niche passe mathématiquement de 4 % à 3 %. Il en va de même pour la quote-part de gestion des régimes mère-fille. Encore une fois, les holdings sont très utiles pour le développement, mais nous devons mener ces réflexions pour trouver des solutions acceptables d'un point de vue économique. Ma réaction vient du fait qu'une personne ayant vendu son entreprise peut, grâce à son talent, se créer une holding pour réinvestir, tandis qu'un particulier qui veut investir dans une entreprise doit d'abord payer l'impôt sur le revenu avant de pouvoir le faire. Ce sont de vrais sujets de politique et d'équité.

Nous vous remercions pour ces échanges.

*

* *

16. Audition, ouverte à la presse, de 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 (29 avril 2026)

M. le président Jean-Paul Mattei. L'unité en charge de la fiscalité des particuliers et du patrimoine au sein du l'OCDE regroupe les experts fiscaux de près de cinquante pays qui traitent de la fiscalité directe et indirecte des ménages et des entreprises. Or comme vous le savez, si notre commission d'enquête porte sur l'imposition des ménages les plus aisés en France, nos travaux s'intéressent également aux pratiques adoptées par d'autres pays en matière d'imposition des hauts patrimoines et des hauts revenus, qui sont souvent les plus mobiles.

Le rapporteur abordera successivement quatre grandes thématiques : les publications de l'OCDE sur les revenus et le patrimoine des ménages, les comparaisons entre la France et ses voisins, la lutte contre l'évasion fiscale et, enfin, les réformes fiscales en cours au sein des pays de l'OCDE.

Je rappelle que l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, n'impose pas aux fonctionnaires internationaux de prêter serment de dire la vérité, ces derniers disposant d'une immunité de juridiction pour les actes accomplis dans l'exercice de leur fonction. Je suis toutefois convaincu que vous nous éclairerez et répondrez en toute transparence à nos questions.

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. Je commencerai par une présentation qui, je l'espère, répondra à une grande partie des questions qui m'ont été transmises en amont. Pour cette présentation, je m'appuierai sur nos travaux récents à l'OCDE ainsi que sur les statistiques que nous publions régulièrement.

L'objectif de cette présentation, structurée en cinq parties, est de dresser un tableau comparatif de la France par rapport au reste de l'OCDE en matière de fiscalité des revenus et du patrimoine. Nous examinerons d'abord rapidement quelques données sur la répartition des revenus et du patrimoine. Ensuite, une deuxième partie donnera une vue d'ensemble des recettes fiscales dans les pays de l'OCDE et en France, avant d'aborder la question de l'imposition des revenus, qu'il s'agisse des revenus du capital ou des revenus du travail. Puis, nous aborderons l'imposition du patrimoine avec la fiscalité immobilière, l'imposition du patrimoine net et enfin l'imposition des transferts de patrimoine. Je terminerai en soulignant l'importance de la coopération internationale dans la lutte contre l'évasion fiscale.

Il me semble tout d'abord opportun de rappeler le fonctionnement et les missions du centre de politique et d'administration fiscales, département de l'OCDE qui traite des enjeux fiscaux internationaux et nationaux en matière de fiscalité directe et indirecte. Les travaux de l'OCDE sont pilotés par les pays membres, au travers de comités tel que le comité des affaires fiscales, au sein duquel sont représentés des pays membres et non membres de l'OCDE, qui joue un rôle très

important dans l'établissement de normes de fiscalité internationale. Je mentionnerai également le cadre inclusif sur le BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*), qui regroupe plus de 145 pays et a pour rôle principal de lutter contre l'érosion de l'assiette fiscale et les transferts de bénéfices des multinationales. Enfin, le Forum mondial, qui compte plus de 170 membres, promeut des normes de transparence fiscale pour lutter contre l'évasion fiscale offshore.

Je rappelle également les grandes missions du centre qui consistent à éliminer les barrières fiscales au commerce et aux investissements transfrontaliers, à lutter contre la planification fiscale agressive des entreprises multinationales, à combattre l'évasion fiscale par le renforcement de la transparence et de l'échange de renseignements, à éclairer les politiques fiscales grâce à des données et à des analyses comparatives fiables, et enfin à soutenir la fiscalité comme levier de développement et de croissance durable. J'ai volontairement mis en avant ce dernier point, relatif à l'éclairage des politiques fiscales, car il constitue le cœur des travaux de mon équipe et correspond directement à l'objet de l'audition d'aujourd'hui.

En matière d'imposition des revenus et du patrimoine, nous avons récemment publié plusieurs travaux, principalement sous la forme d'études de politiques fiscales, dont la plupart ont été traduites en français. Parmi ces publications figurent notamment un rapport consacré à la taxation de l'épargne des ménages, un autre portant sur les impôts sur la fortune, un troisième sur les droits de succession et, enfin, un rapport relatif à la fiscalité immobilière. Nous avons également diffusé plusieurs documents de travail : l'un consacré à la taxation des revenus du travail et du capital, un autre portant sur l'arbitrage fiscal, et un troisième sur la taxation des plus-values. Par ailleurs, sous la présidence brésilienne du G20 en 2024, nous avons publié, à la demande de cette instance, un rapport intitulé *Fiscalité et inégalité* qui, bien qu'il dépasse le seul champ de l'imposition des revenus et du patrimoine, demeure particulièrement pertinent dans le cadre de notre discussion.

Je commencerai par aborder la question de la répartition des revenus et du patrimoine, dans la mesure où le questionnaire comportait plusieurs interrogations à ce sujet. Je précise toutefois que ces données ne sont pas produites par mon équipe ni par le centre de politique fiscale, mais par une équipe spécifiquement chargée de leur élaboration.

Je ferai un point rapide sur les deux bases de données de l'OCDE relatives à la répartition des revenus et du patrimoine. Pour les revenus, il s'agit de *l'Income Distribution Database* et, pour le patrimoine, de la *Wealth Distribution Database*. Dans la mesure où ces bases reposent 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, en particulier s'agissant de *l'Income Distribution Database*. Mes collègues ont donc privilégié, pour l'analyse des revenus et du patrimoine, l'utilisation de la *Wealth Distribution Databa*se, habituellement dédiée au patrimoine mais mobilisée ici pour les deux dimensions. Je précise que les données présentées ne constituent donc pas les données officielles en matière

d'inégalités de revenus, lesquelles reposent en principe sur *l'Income Distribution Database*. Une fois ce point clarifié, nous voyons que le graphique met en évidence une concentration des revenus et, plus encore, du patrimoine au sommet de la distribution dans les pays de l'OCDE. Si l'on se concentre sur la France, on observe que les ménages appartenant aux 5 % les plus aisés en termes de revenus perçoivent environ 20 % du revenu total, tandis que les 1 % les plus aisés en captent environ 8 %. La concentration est encore plus marquée pour le patrimoine puisque les 5 % des ménages les plus riches en détiennent environ 36 %, et le top 1 % environ 17 %. En comparaison avec la moyenne de l'OCDE, les niveaux observés en France apparaissent relativement proches.

Nous nous intéressons ensuite à la composition du patrimoine des ménages appartenant aux 10 % les plus riches et nous observons une ventilation en quatre grandes catégories. Ces catégories sont les actifs non financiers, les entreprises non constituées en société, les actions non cotées et autres participations et enfin les autres actifs financiers. En observant la moyenne de l'OCDE, nous constatons que le patrimoine est principalement constitué d'actifs non financiers, notamment l'immobilier, suivis des actifs financiers, des entreprises non constituées en société et des actions non cotées et autres participations. Nous observons également que la structure du patrimoine des 10 % des ménages les plus riches est assez similaire à celle de la moyenne de l'OCDE, mais il existe de nombreuses différences entre les pays concernant la composition du patrimoine de ces ménages.

Pour poursuivre, l'analyse du patrimoine net rapporté aux revenus disponibles à différents niveaux de patrimoine montre que le ratio entre patrimoine net et revenu disponible augmente régulièrement avec le niveau de patrimoine. Ainsi, plus un ménage est riche, plus son patrimoine est élevé par rapport à ses revenus. C'est également le cas en France, mais nous constatons que ce ratio est systématiquement inférieur à la moyenne de l'OCDE, quel que soit le niveau de richesse ou de patrimoine considéré. Autrement dit, à un niveau de richesse comparable, les ménages français possèdent moins de patrimoine par rapport à leurs revenus que la moyenne des autres pays de l'OCDE. Je ne dispose pas de précisions supplémentaires pour expliquer ce phénomène, mais plusieurs facteurs pourraient en être la cause : des revenus relativement élevés en France par rapport à d'autres pays, une structure du patrimoine comprenant des actifs moins valorisés ou d'autres éléments qui pourraient être explorés plus en détail avec l'équipe en charge de ces statistiques.

Ces quelques statistiques vous donnent, je l'espère, un aperçu du type de données collectées et publiées par l'OCDE, et contribuent à contextualiser notre discussion d'aujourd'hui. Nous pouvons à présent passer à la deuxième partie de cette présentation, consacrée aux recettes fiscales, qui s'appuie sur des données que l'OCDE collecte et publie chaque année concernant le montant et la composition des recettes fiscales dans l'ensemble des pays de l'OCDE, mais aussi bien au-delà, puisque la base de données des recettes fiscales de l'OCDE, intitulée *Global Revenue Statistics*, couvre aujourd'hui près de 140 pays. Bien que nous allions au-delà de l'OCDE, je me concentrerai sur les pays de l'OCDE pour cette présentation.

Le premier graphique présente les recettes fiscales exprimées en pourcentage du PIB dans les pays de l'OCDE en 2024, dernière année pour laquelle nous disposons de données comparables. Nous constatons que, sur l'ensemble des 38 pays de l'OCDE, la France se classe au deuxième rang en termes de ratio recettes fiscales sur PIB. Elle collecte l'équivalent de 43,5 % de son PIB en recettes fiscales. Le Danemark occupe la première position avec 45,2 %. La moyenne des pays de l'OCDE pour ce ratio est de 34,1 %.

S'agissant de la composition de ces recettes fiscales, en comparant la France à la moyenne de l'OCDE, nous observons qu'en France, le poids des cotisations sociales, qui représentent un tiers du total des recettes fiscales, est comparativement beaucoup plus élevé que la moyenne de l'OCDE, où elles constituent environ un quart des recettes fiscales. Nous remarquons également un rôle plus important des impôts sur le patrimoine. Si nous considérons l'ensemble des impôts pesant sur le patrimoine, ils représentent environ 8 % du total des recettes fiscales de la France, contre seulement 5 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. En revanche, 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. Nous constatons également que l'impôt sur le revenu et la TVA représentent des parts comparativement plus faibles du total des recettes que dans le reste de l'OCDE en moyenne.

En examinant la composition des recettes de l'impôt sur le revenu, nous observons généralement un rôle prépondérant des recettes provenant de l'imposition des revenus du travail salarié. Nous notons également des variations importantes entre les pays, notamment concernant la répartition entre les revenus issus du travail salarié et ceux du travail indépendant. 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.

Nous examinons ensuite l'évolution de la composition des recettes de l'impôt sur le revenu, en points de pourcentage de la part des recettes totales de l'impôt sur le revenu, entre 2011 et 2023. Nous constatons que dans une majorité de pays (je précise qu'il s'agit de 28 pays pour lesquels nous disposons de données, et non des 38 pays de l'OCDE, car certains pays ne peuvent pas nous fournir ce type d'informations), la part des recettes de l'impôt sur le revenu provenant des revenus du travail salarié et indépendant a régressé entre 2011 et 2023, tandis que la proportion des recettes tirées des revenus du capital a augmenté dans une majorité de ces pays. Ce n'est toutefois pas le cas pour la France, où la part des recettes de l'impôt sur le revenu provenant du travail salarié et indépendant a augmenté de 0,8 point de pourcentage entre ces deux années, et celle des revenus du capital a très peu évolué.

Nous examinons ensuite les recettes provenant de l'ensemble des impôts pesant sur le patrimoine, exprimées, là encore, en pourcentage des recettes fiscales totales des pays. Nous constatons généralement que les impôts sur le patrimoine ne représentent pas une part importante du total des recettes fiscales des pays de

l'OCDE, bien qu'il existe des différences notables. Par exemple, l'Estonie, qui n'a qu'une taxe foncière, collecte environ 0,5 % de ses recettes fiscales totales à travers cet impôt, tandis que la Corée, en additionnant tous les impôts sur le patrimoine, atteint environ 12 % de ses recettes fiscales totales. Nous observons également que les impôts périodiques sur la propriété immobilière, terme technique désignant les taxes foncières, constituent de loin la composante la plus importante de l'imposition du patrimoine, avec quelques exceptions. Pour la France, nous constatons qu'elle se situe plutôt dans le haut du classement en termes d'impôts sur le patrimoine, si l'on considère le total de ses recettes fiscales, avec un rôle prépondérant de ses impôts périodiques sur la propriété immobilière, mais aussi un rôle non négligeable des impôts sur les transmissions de patrimoine par rapport à d'autres pays.

Nous pouvons à présent aborder la troisième section consacrée à l'imposition des revenus. De manière générale, il existe différentes approches au sein des pays de l'OCDE, parmi lesquelles on distingue principalement l'imposition globale et l'imposition duale, certains pays retenant par ailleurs des modèles hybrides combinant ces deux logiques. L'imposition globale consiste à soumettre l'ensemble des revenus, qu'ils proviennent du travail ou du capital, à un même barème de taux, tandis que l'imposition duale repose sur une distinction entre ces deux catégories, les revenus du travail étant généralement soumis à des taux progressifs et les revenus du capital à des taux forfaitaires plus faibles. D'autres pays, comme la France, mettent en œuvre une approche combinée.

Plusieurs points méritent d'être soulignés. Il apparaît tout d'abord que l'imposition globale, entendue comme l'imposition uniforme de tous les revenus, n'est pleinement appliquée dans aucun pays de l'OCDE, les revenus du capital bénéficiant dans les faits d'un traitement fiscal plus favorable. Même dans les systèmes relevant de cette approche, des exonérations partielles peuvent exister pour certains types de revenus, notamment les plus-values, de sorte qu'il n'existe pas d'imposition globale parfaite. Par ailleurs, au cours des dernières décennies, un mouvement général s'est opéré au sein des pays de l'OCDE en faveur d'un basculement de l'imposition globale vers des formes d'imposition duale.

Nous nous concentrons à présent sur l'imposition des salaires. Ce graphique présente le coin fiscal à différents niveaux de salaire moyen, notamment 50 %, 100 % et 200 %. Pour rappel, le coin fiscal mesure l'écart entre le coût total du travail pour l'employeur et la rémunération nette perçue par le salarié après impôt, et constitue ainsi un indicateur global du poids de la fiscalité pesant sur les salaires. Plusieurs enseignements se dégagent de ce graphique. En premier lieu, il met en évidence le niveau élevé de la fiscalité sur le travail en France par rapport à la moyenne de l'OCDE, la France figurant parmi les pays où cette pression est la plus forte. À titre d'exemple, pour un salarié percevant 100 % du salaire moyen, le coin fiscal atteint environ 47,2 % du coût total du travail en France, contre 35,1 % en moyenne dans l'OCDE en 2025.

En second lieu, le graphique souligne la progressivité du système fiscal français, les personnes percevant 50 % du salaire moyen supportant une charge

fiscale nettement inférieure à celle des niveaux de revenus plus élevés. À mesure que les revenus augmentent, la part des cotisations patronales dans le coin fiscal devient prépondérante. Si l'on prolongeait l'analyse à des niveaux de rémunération beaucoup plus élevés, par exemple à hauteur de dix fois le salaire moyen, on observerait un renversement de cette structure, l'impôt sur le revenu devenant alors la composante principale du coin fiscal en raison de l'application accrue du taux marginal supérieur et du plafonnement de certaines cotisations sociales. Enfin, le graphique met également en évidence le poids particulièrement élevé des cotisations patronales en France par rapport à la moyenne de l'OCDE, ainsi que la part comparativement plus faible de l'impôt sur le revenu.

Nous comparons ensuite les taux marginaux supérieurs d'impôt sur le revenu. Nous constatons que la France a un taux marginal supérieur comparativement élevé par rapport aux autres pays de l'OCDE, mais nous observons également qu'il s'applique à un niveau de revenu comparativement élevé, puisque nous sommes à peu près à treize fois le salaire moyen. C'est donc un taux élevé, mais qui s'applique à un seuil élevé.

Nous nous sommes en outre intéressés à la comparaison entre l'imposition des revenus du travail et celle des revenus du capital. L'analyse porte sur les salaires et les dividendes, en comparant la charge fiscale supportée par un individu percevant l'équivalent de cinq fois le salaire moyen, soit sous forme de salaire, soit sous forme de dividendes. Sont pris en compte les impôts acquittés par les individus, y compris les cotisations salariales pour les revenus du travail. Les résultats présentés correspondent à des taux effectifs d'imposition stylisés, qui mesurent la part des revenus théoriquement acquittée en impôt lorsque l'ensemble des règles fiscales est appliqué. Il apparaît que, dans la quasi-totalité des pays, les dividendes bénéficient d'un traitement fiscal plus favorable que les revenus du travail, avec un écart positif parfois très significatif entre l'imposition des salaires et celle des dividendes.

Nous avons conduit le même exercice en intégrant les impôts supportés par les entreprises, à savoir les cotisations patronales pour les salaires et l'impôt sur les sociétés pour les dividendes. S'agissant de ce dernier, les calculs reposent sur l'hypothèse que les entreprises sont soumises au taux maximal d'imposition. Dans cette configuration, le traitement fiscal des dividendes demeure plus favorable que celui des revenus du travail dans de nombreux pays de l'OCDE, mais l'écart observé est généralement moins marqué que lorsque seuls les impôts acquittés par les individus sont pris en compte. L'intégration des prélèvements supportés par les entreprises conduit également à inverser la situation dans plusieurs pays, où les revenus du travail apparaissent alors fiscalement plus favorisés que les revenus du capital, en l'occurrence les dividendes.

Un autre écart important, lorsqu'on s'intéresse à l'imposition, notamment au sommet de la distribution, concerne la différence entre l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés. Ce graphique présente, en points de pourcentage, 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). Il apparaît que, dans la quasi-totalité des pays, l'écart est positif et qu'il 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.

Nous avons également consacré, l'an dernier, un document à la taxation des plus-values, qui met en évidence la diversité des approches retenues au sein des pays de l'OCDE. De manière générale, les plus-values sont imposées au moment de leur réalisation, c'est-à-dire lors de la cession des actifs, et bénéficient souvent d'un traitement fiscal plus favorable que les autres formes de revenus. De nombreux pays appliquent ainsi des taux forfaitaires, notamment dans les systèmes d'imposition duale, mais peuvent également recourir à des taux progressifs réduits, y compris dans des systèmes d'imposition globale où l'ensemble des revenus est en principe soumis à un barème unique. Ces dispositifs s'accompagnent fréquemment d'exonérations partielles pour les plus-values, comme en Australie ou au Canada. Il existe enfin quelques pays, aujourd'hui peu nombreux, où les plus-values ne sont généralement pas taxées. Certaines catégories d'actifs profitent également de régimes spécifiques d'exonération ou d'abattement, souvent sous condition. La résidence principale est le cas le plus classique, mais aussi, dans certains cas, les actifs professionnels. Enfin, en cas de succession, de nombreux pays appliquent un traitement fiscal allégé aux plus-values latentes, à travers le mécanisme de *step-up*, c'est-à-dire la réévaluation à la valeur de marché, ou des dispositifs de report d'imposition.

Dans le cadre de notre document sur la taxation des plus-values, nous avons également abordé la question des *exit-taxes*, qui visent à imposer les plus-values accumulées avant un changement de résidence fiscale afin de prévenir les stratégies d'optimisation par la migration. Leur principe repose sur l'imposition des plus-values latentes comme si les actifs étaient cédés au moment du départ, ce qui constitue une rupture avec le principe habituel d'imposition lors de la réalisation, c'est-à-dire lors de la vente effective des actifs. Quatorze pays de l'OCDE ont indiqué appliquer une *exit-taxe* au niveau des particuliers, avec le cas particulier des États-Unis, où ce dispositif s'applique en cas de renonciation à la citoyenneté. Les taux applicables sont généralement alignés sur ceux des plus-values, et la base d'imposition correspond le plus souvent à la différence entre la valeur de marché et le prix d'acquisition, même si des ajustements peuvent être prévus, tels que le *rebasing*, qui consiste à ne taxer que les plus-values latentes constituées durant la période de résidence fiscale dans le pays. Des dispositifs de report de paiement existent également, ainsi que d'autres aménagements, parmi lesquels des seuils d'imposition ou de durée minimale de résidence, des exonérations partielles selon la nature des actifs et enfin des possibilités d'annulation en cas de retour ou de détention prolongée des actifs.

Sur le sujet de l'arbitrage fiscal, nous observons qu'au sein des pays de l'OCDE, les systèmes fiscaux créent généralement de fortes incitations, qu'il s'agisse du choix entre formes juridiques, par exemple entre entreprise individuelle et société soumise à l'impôt sur les sociétés, ou entre différents types de revenus, tels que les salaires, les dividendes et les plus-values. Certains aspects de ces systèmes encouragent plus particulièrement la rétention des bénéfices au sein des sociétés. L'écart entre l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, qui s'est accru au cours des dernières décennies, y contribue, tout comme les différences de taxation entre dividendes et plus-values ainsi que, plus largement, l'imposition des plus-values au moment de leur réalisation et l'effacement des plus-values latentes au décès. L'ensemble de ces éléments peut favoriser des stratégies de rétention et de report des revenus, lesquelles sont susceptibles de réduire significativement les taux effectifs d'imposition au sommet de la distribution, comme le mettent en évidence certaines études récentes.

Un autre enseignement important tient au rôle de l'impôt sur les sociétés, qui agit comme un filet de sécurité fiscale en limitant l'existence de revenus non taxés, en particulier lorsqu'ils ne sont pas distribués.

Nous pouvons à présent aborder l'imposition du patrimoine, en commençant par la fiscalité immobilière. Nous avons publié, il y a quelques années, un rapport assez exhaustif sur ce sujet qui examine l'ensemble des formes de fiscalité immobilière et sur lequel je m'appuie pour présenter les principaux éléments. Les impôts périodiques sur la propriété immobilière, c'est-à-dire les taxes foncières et, lorsqu'elles existent encore, les taxes d'habitation constituent la forme d'imposition du patrimoine la plus répandue dans les pays de l'OCDE, tous étant dotés de taxes foncières. Les taxes d'habitation sont aujourd'hui très rares puisque seuls deux pays, la France et le Royaume-Uni, disposent encore d'un dispositif équivalent. Ces impôts ne sont pas nécessairement perçus par l'ensemble des administrations infranationales et sont, dans la majorité des cas, appliqués à des taux fixes. Ils sont par ailleurs considérés comme particulièrement efficients d'un point de vue économique, notamment en raison de l'immobilité de leur assiette. Toutefois, dans de nombreux pays, ces impôts reposent sur des valeurs immobilières obsolètes, parfois très anciennes, ce qui en réduit à la fois l'équité et le rendement. Le graphique illustre ce phénomène en mettant en évidence un décalage entre la croissance moyenne des prix réels de l'immobilier et celle des recettes issues des taxes foncières, en partie en raison de l'absence de mise à jour régulière des bases.

Les taxes sur les transactions immobilières sont également largement répandues au sein de l'OCDE, puisqu'elles existent dans trente des trente-huit pays membres. Les taux sont le plus souvent forfaitaires, même si sept pays appliquent des barèmes progressifs. Ces dispositifs s'accompagnent fréquemment d'allégements fiscaux, notamment sous la forme d'exonérations en deçà de certains seuils, d'avantages pour les primo-accédants ou encore de taux réduits, voire d'exonérations, pour les logements neufs. Si ces taxes présentent l'avantage d'être simples à administrer, elles peuvent en revanche freiner les transactions

immobilières et, par conséquent, limiter la mobilité résidentielle avec des effets potentiels sur la mobilité professionnelle.

En 2018, nous avons consacré une étude aux impôts sur le patrimoine net, c'est-à-dire aux impôts sur la fortune, dans laquelle nous examinons à la fois les dispositifs en vigueur au moment de la publication du rapport et ceux qui existaient auparavant dans les pays de l'OCDE, en remontant jusqu'aux années 1990. Nous en tirons plusieurs observations qui s'appliquent aussi bien à ces expériences passées qu'aux quelques dispositifs encore en place aujourd'hui. Le nombre de pays de l'OCDE appliquant un impôt annuel sur la fortune a ainsi nettement diminué, passant 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.

De manière générale, nous observons, aujourd'hui comme par le passé, que ces impôts génèrent des recettes limitées, à l'exception notable de la Suisse. Ils ont en outre parfois été appliqués à des niveaux de patrimoine relativement modestes, incluant ce que l'on peut considérer comme la classe moyenne ou la classe moyenne supérieure, ce qui les distingue des dispositifs souvent évoqués dans le débat public actuel. Leur assiette est fréquemment réduite par des exonérations et des allégements fiscaux portant sur différents types d'actifs, tels que les résidences principales, les avoirs de retraite ou encore les actifs professionnels, généralement sous certaines conditions. Des difficultés pratiques peuvent également se poser, notamment en matière de valorisation de certains actifs, même si les approches varient selon les pays. Enfin, des pratiques d'optimisation et d'évasion fiscales ont été observées et signalées, d'autant plus aisées avant les progrès réalisés en matière d'échange de renseignements, en particulier à une époque où le secret bancaire était encore largement en vigueur dans de nombreux pays.

Nous voyons ensuite les recettes provenant des impôts sur le patrimoine net dans différents pays, exprimées en pourcentage du total des recettes. Il apparaît que ces recettes restent limitées dans l'ensemble des pays considérés. À l'exception de la Suisse, elles se situent à des niveaux faibles, alors qu'en Suisse elles atteignent environ 4 % du total des recettes fiscales, ce qui s'explique en partie par des seuils d'imposition relativement bas, variables selon les cantons, ainsi que par une assiette fiscale relativement large, les dispositifs de traitement préférentiel des actifs y étant moins nombreux que dans d'autres systèmes d'imposition de la fortune.

Nous nous sommes également intéressés à l'impôt sur les successions dans les pays de l'OCDE, que vingt-quatre pays sur trente-huit appliquent. L'analyse des recettes issues des droits de succession et de donation démontre que celles-ci 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. Quelques pays dépassent néanmoins le seuil de 1 %, notamment la Finlande, la Belgique, la France, le Japon et la Corée, cette dernière se situant au niveau le plus élevé. Ces impôts sont donc largement

répandus, mais leur contribution au total des recettes fiscales reste globalement faible.

En matière de conception de ces impôts, les différences entre pays sont notables. Nous avons notamment examiné les seuils d'exonération permettant la transmission de patrimoine en franchise d'impôt dans le cadre des transmissions en ligne directe, en particulier au bénéfice des enfants. Exprimés en dollars, ces seuils varient fortement selon les pays : ils s'établissent, par exemple, à environ 17 000 dollars dans la région de Bruxelles en Belgique, contre plus de 11 millions de dollars aux États-Unis. Des différences significatives apparaissent également en matière de taux d'imposition, ainsi que dans le traitement des transmissions selon le degré de parenté, certains pays appliquant des régimes différenciés entre proches et parents plus éloignés. Au-delà de ces écarts, certains points communs se dégagent. Dans de nombreux pays, les assiettes fiscales sont réduites par des dispositifs de traitement préférentiel applicables à certains actifs, qui prennent la forme d'exonérations, de règles de valorisation spécifiques ou de taux réduits. Ces dispositifs concernent des actifs variés tels que les résidences principales, les entreprises familiales ou les plans d'épargne-retraite, et sont généralement assortis de conditions, par exemple la poursuite de l'exploitation d'une entreprise familiale par les héritiers ou le maintien dans le logement transmis s'agissant de la résidence principale. Si certains de ces avantages peuvent se justifier, ils ont pour effet de réduire à la fois le rendement de l'impôt et sa progressivité effective, dans la mesure où les actifs bénéficiant de ces régimes sont souvent détenus par les ménages les plus aisés.

Dans la dernière partie, j'aimerais souligner l'importance de la coopération internationale en matière de lutte contre l'évasion fiscale et le rôle fondamental du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. Le Forum mondial, qui compte aujourd'hui 173 membres et 23 observateurs répartis sur tous les continents, constitue la principale plateforme internationale œuvrant à la mise en place de normes de transparence et d'échange de renseignements afin de lutter contre l'évasion fiscale. Son mandat couvre trois normes fondamentales. La première concerne l'échange de renseignements sur demande, dans le cadre duquel une autorité fiscale peut solliciter auprès d'une autre autorité des informations spécifiques afin de faire progresser une enquête. La seconde porte sur l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers, dans le cadre de la norme de déclaration commune, et prévoit la transmission systématique d'un ensemble prédéfini d'informations sur les comptes détenus à l'étranger vers le pays de résidence fiscale de leurs titulaires. La troisième norme concerne le cadre de déclaration des cryptoactifs et organise également un échange automatique de renseignements portant sur ces actifs.

Ces différentes normes présentent une complémentarité nette. L'échange de renseignements sur demande repose sur des sollicitations ciblées, formulées lorsqu'une administration fiscale dispose déjà d'indices ou de soupçons relatifs à un contribuable donné. À l'inverse, l'échange automatique de renseignements consiste en une transmission régulière et systématique d'informations entre pays,

sans demande préalable, ce qui permet de détecter des situations jusqu'alors inconnues. Ces informations peuvent ensuite être exploitées pour engager des investigations plus approfondies dans le cadre d'échanges sur demande. Le Forum mondial assure le suivi de la mise en œuvre de ces normes selon une approche en deux volets, combinant une surveillance rigoureuse, notamment au moyen d'examens par les pairs portant sur la conformité et l'application des dispositifs, et un renforcement ciblé des capacités, accompagné d'une assistance technique lorsque cela s'avère nécessaire.

Si nous examinons la mise en œuvre de ces normes, nous constatons une progression très significative de leur adoption et de leur application. S'agissant d'abord de l'échange de renseignements sur demande, celui-ci continue de se développer puisque 139 juridictions, soit environ 80 % des membres du Forum mondial, déclarent y avoir participé. Ces échanges ont concerné au moins 32 000 contribuables, ce qui témoigne d'un recours croissant des administrations fiscales à la coopération internationale pour conduire leurs audits et leurs enquêtes. L'échange automatique de renseignements sur les comptes financiers fonctionne également de manière satisfaisante et à grande échelle : 116 juridictions procèdent désormais à ces échanges chaque année et elles devraient être cent vingt-huit d'ici 2028. En 2024, ces échanges ont porté sur plus de 171 millions de comptes financiers, représentant une valeur proche de 13 000 milliards d'euros, ce qui illustre l'ampleur du dispositif. L'enquête annuelle du Forum mondial confirme en outre que ces données sont activement utilisées par les membres pour le contrôle fiscal ciblé, les initiatives de conformité volontaire et le recouvrement des recettes. Enfin, la mise en œuvre du cadre de déclaration des cryptoactifs progresse également, 75 juridictions s'étant engagées à l'appliquer, avec des premiers échanges de renseignements attendus dès l'année prochaine. L'ensemble de ces évolutions marque une avancée majeure, qui transforme profondément les capacités d'action des administrations fiscales, et les études empiriques de plus en plus nombreuses confirment que ces dispositifs ont contribué à réduire l'évasion fiscale offshore.

M. le président Jean-Paul Mattei. Sur quelles années portent vos chiffres ? Disposons-nous de chiffres récents ?

Par ailleurs, constatez-vous une amélioration ? Existe-t-il des blocages ? Avez-vous le sentiment que l'ensemble des équipes en charge de ces problématiques montrent une volonté de recherche de transparence et d'échanges volontaires ?

Mme Sarah Perret. La période des données varie selon leur nature. Les données publiées régulièrement, notamment celles relatives à la répartition des revenus et du patrimoine, aux recettes fiscales ou encore aux taux d'imposition, font l'objet de mises à jour fréquentes, de sorte que les diapositives présentent les informations les plus récentes disponibles. D'autres données, plus complexes à collecter et à harmoniser entre pays, sont en revanche actualisées avec un décalage, les dernières données comparables remontant généralement aux années 2020 et 2021. Pour les recettes fiscales, les données disponibles concernent l'année 2024,

tandis que celles relatives aux taux d'imposition portent sur 2025. Certains graphiques sont par ailleurs issus d'études spécifiques que nous avons publiées, leur actualité dépendant alors de la date de ces travaux. L'ensemble des éléments présentés repose toutefois sur des analyses conduites entre 2018 et 2025, ce qui en garantit la pertinence.

S'agissant de votre question, les évolutions observées en matière de coopération internationale dans la lutte contre l'évasion fiscale traduisent clairement une dynamique positive. La mise en œuvre des différentes normes témoigne de cette progression et la perspective d'un échange automatique de renseignements sur les cryptoactifs confirme la volonté de poursuivre dans cette voie. Plusieurs pays se sont en outre engagés à échanger automatiquement des informations déjà disponibles sur les actifs immobiliers, ce qui devrait intervenir prochainement et permettra de combler une lacune importante des dispositifs existants. L'ensemble de ces éléments atteste d'avancées réelles, même s'il demeure difficile de se prononcer sur les évolutions futures dans ce domaine.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous savez que notre commission d'enquête s'intéresse à la contribution des hauts revenus et des hauts patrimoines au financement des services publics. Les nombreuses auditions déjà menées ont mis en évidence l'absence de données fiables dont disposerait l'administration fiscale française sur les patrimoines financiers, mais aussi sur les patrimoines professionnels détenus ou transmis par les personnes physiques.

Observez-vous le même déficit d'information s'agissant des très hauts revenus et des très hauts patrimoines au sein des pays de l'OCDE ? Pouvez-vous dresser un panorama de la connaissance dont disposent ces pays en matière de patrimoine immobilier, financier et professionnel ? Existe-t-il, par ailleurs, des pays ayant introduit une obligation déclarative destinée à mieux connaître le patrimoine financier et professionnel des contribuables, y compris en l'absence de finalité directement contributive ? Enfin, avez-vous formulé des recommandations visant à renforcer, au sein des pays de l'OCDE, la connaissance des revenus du patrimoine détenu par les personnes physiques ?

Mme Sarah Perret. 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. Sans entrer dans des considérations techniques, ces données étant collectées, harmonisées et publiées par des équipes spécialisées, il ressort que les bases de données, tant pour les revenus que pour le patrimoine, reposent principalement sur des enquêtes complétées, dans certains cas, par des données administratives et fiscales. Or les données d'enquête présentent une sous-estimation des revenus et du patrimoine au sommet de la distribution. Ces limites se répercutent nécessairement dans les bases de données de l'OCDE, ce qui impose d'interpréter les résultats avec prudence et de les considérer, en général, comme des estimations conservatrices pour les niveaux les plus élevés. Cette question fait l'objet de travaux en cours, et des précisions complémentaires pourront être apportées le cas échéant.

S'agissant des pays ayant introduit des obligations déclaratives sans finalité directement fiscale, le Danemark constitue un exemple éclairant, dans la mesure où il collecte des données administratives très détaillées sur le patrimoine, au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour l'imposition, celle-ci portant essentiellement sur le patrimoine immobilier à travers une taxe foncière.

Enfin, en ce qui concerne les recommandations visant à renforcer la connaissance des revenus et du patrimoine, l'OCDE a publié les *Guidelines for micro-statistics on household wealth*, qui constituent un cadre de référence international reconnu pour la production de statistiques comparables sur le patrimoine des ménages. Ces lignes directrices définissent des concepts et des classifications standardisés des actifs et des passifs, tout en proposant des bonnes pratiques pour l'exploitation des enquêtes auprès des ménages, afin d'assurer la cohérence des données entre les pays et dans le temps. Elles permettent ainsi d'améliorer la comparabilité des informations disponibles même si, à ce stade, les bases couvrent essentiellement le top 1 % et ne permettent pas d'aller au-delà dans l'analyse des très hauts niveaux de revenus et de patrimoine.

M. Charles de Courson, rapporteur. La taxation des ménages les plus aisés fait-elle actuellement l'objet de travaux spécifiques dans les autres pays de l'OCDE, comme c'est le cas actuellement en France ?

Mme Sarah Perret. Ce sujet fait effectivement l'objet de travaux spécifiques et suscite un intérêt dans de nombreux pays au-delà de la France. Il donne lieu à la fois à des recherches académiques et à des initiatives portées par les administrations elles-mêmes. Des travaux ont notamment été présentés par les Pays-Bas et la Belgique, ainsi que des analyses particulièrement intéressantes conduites en Nouvelle-Zélande. Ces contributions illustrent une mobilisation à la fois institutionnelle et académique autour de ces enjeux.

M. Charles de Courson, rapporteur. Avez-vous synthétisé ou analysé ces travaux et ceux-ci se développent-ils ?

Mme Sarah Perret. Dans le cadre de nos travaux, qu'il s'agisse de la fiscalité des successions, de la taxation des plus-values, de la fiscalité immobilière ou encore des impôts sur la fortune, nous nous appuyons systématiquement sur des études réalisées dans différents pays. Une part importante de notre activité consiste ainsi à analyser la littérature existante et à exploiter les travaux disponibles, de sorte que les rapports de l'OCDE intègrent nécessairement des références à ces études et en proposent des synthèses.

Plus spécifiquement, nous menons actuellement un travail de synthèse des études consacrées aux taux effectifs d'imposition, ce sujet suscitant un intérêt croissant dans plusieurs pays. Ces travaux relèvent principalement du champ académique, mais nous cherchons à en comparer les résultats, ce qui suppose de tenir compte de différences méthodologiques, notamment dans la définition du numérateur et du dénominateur. Ces divergences rendent les comparaisons

délicates, en particulier lorsqu'il s'agit d'analyser les taux effectifs d'imposition au sommet de la distribution. L'objectif de ce travail est précisément de mettre en regard ces différentes études, d'en examiner les méthodes et d'évaluer dans quelle mesure leurs résultats peuvent être rapprochés à l'échelle internationale.

M. Charles de Courson, rapporteur. Pourrez-vous nous transmettre ces différentes études ? Il semble d'après vos indications qu'au moins trois pays disposent de travaux d'origine gouvernementale reposant sur des données particulièrement fines. L'enjeu, pour nous, est en effet d'accéder à des informations permettant d'analyser le sommet de la distribution afin d'apprécier l'existence éventuelle d'une dégressivité, qui peut varier selon les pays et les périodes.

Mme Sarah Perret. Je ne sais pas dans quelle mesure ce sont des documents que je peux partager, mais je peux me renseigner car je pense qu'il y a des choses intéressantes, et ce sont en effet des analyses détaillées.

Mme Estelle Mercier (SOC). Vous avez évoqué un mouvement de l'imposition globale vers l'imposition duale et je souhaiterais savoir si vous disposez d'éléments d'explication à ce sujet, car l'imposition globale offre, de manière intuitive, une vision d'ensemble des revenus et peut apparaître plus équitable, tandis que l'imposition duale, en fragmentant les assiettes et les modalités d'imposition, peut créer des marges d'optimisation fiscale. J'aimerais donc connaître votre analyse des raisons qui sous-tendent cette évolution.

S'agissant par ailleurs des successions, vous avez indiqué que les recettes correspondantes représentaient une part très faible des recettes fiscales totales. Cette situation tient-elle principalement à des taux d'imposition globalement faibles, ou peut-elle également s'expliquer par des différences dans la structure et le niveau des patrimoines selon les pays ? Autrement dit, dans les écarts observés, quelle est la part respective de l'effet des taux et de l'effet lié à la composition et à l'importance des patrimoines ?

Mme Sarah Perret. Sur la question du mouvement de l'imposition globale vers l'imposition duale, vous avez raison de souligner les inconvénients de cette dernière. Elle 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. Enfin, elle 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.

Si certains pays ont néanmoins évolué vers des systèmes d'imposition duale, c'est principalement pour adapter les taux d'imposition à la mobilité des

bases fiscales. Le capital étant considéré comme plus mobile que le travail, l'idée a été d'appliquer un traitement fiscal différencié afin de limiter les risques de délocalisation ou de distorsion économique. Ce mouvement s'inscrit également dans un contexte où certains travaux académiques ont, à une période, mis en avant l'idée d'une taxation optimale très faible, voire nulle, du capital, même si ces conclusions ont depuis été nuancées par des analyses plus récentes reposant sur des hypothèses plus complexes. Ces éléments ont pu contribuer à orienter les réformes en faveur de systèmes duals, sans pour autant qu'un consensus empirique clair ne se dégage aujourd'hui.

S'agissant des recettes issues des droits de succession, la question des taux joue un rôle, comme l'illustre le cas de la Corée où les taux peuvent être élevés, mais le facteur déterminant tient essentiellement à l'assiette. Le niveau des recettes dépend largement de la manière dont l'impôt est conçu, en particulier de l'ampleur des traitements fiscaux préférentiels accordés à certains actifs. Ces dispositifs réduisent significativement l'assiette imposable et par conséquent le rendement de l'impôt. D'autres facteurs peuvent également intervenir, tels que les possibilités d'optimisation ou d'évasion fiscale, même si leur impact n'a pas été étudié de manière approfondie. En revanche, les différences d'assiette entre pays peuvent être observées et comparées, et elles expliquent en grande partie les écarts constatés en matière de recettes fiscales issues des successions.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Concernant les échanges internationaux, vous avez souligné leur dynamisme, mais il me semble qu'ils ne modifient pas fondamentalement la situation en matière d'inégalités devant l'imposition. Vous avez indiqué que vous pourriez nous transmettre des documents relatifs aux taux de taxation applicables aux très hauts patrimoines, mais pourriez-vous également nous préciser si les comparaisons internationales font émerger un taux effectif minimum ? Existe-t-il un consensus, ou du moins une approche commune, parmi les pays qui travaillent sur cette question ?

Nous observons une dynamique qui, selon les termes employés dans votre rapport, semble favoriser de manière disproportionnée les particuliers très fortunés et réduire la progressivité de l'impôt. Existe-t-il des études internationales permettant d'expliquer les raisons et les justifications de ces politiques ?

Enfin, je n'ai pas pleinement saisi votre réponse concernant le caractère déclaratif du patrimoine. Vous avez mentionné l'exemple du Danemark. Considérez-vous qu'une telle mesure serait utile en France ? Autrement dit, êtes-vous favorable à une généralisation des obligations déclaratives, y compris en l'absence de taxation directe du patrimoine ?

Mme Sarah Perret. Les études consacrées aux taux effectifs d'imposition appellent une analyse comparative approfondie des travaux académiques, car elles reposent sur un volume de données que l'OCDE ne peut pas toujours traiter directement. L'exercice consiste donc à comparer différentes études économiques, leurs méthodes et leurs résultats. Je ne crois pas qu'un consensus se dégage autour

d'un impôt minimum destiné à corriger la diminution de la progressivité ou la régressivité observée au sommet de la distribution. Il est toutefois intéressant de noter que cette régressivité apparaît souvent à des niveaux de revenus très élevés, avec des différences importantes selon les pays. Si les diagnostics tendent à converger, les mesures à mettre en œuvre ne font pas l'objet d'un accord comparable.

Les raisons de cette taxation effective plus faible et de la régressivité constatée dans certains systèmes fiscaux tiennent, selon moi, à une combinaison de facteurs. Certaines mesures sont adoptées de manière délibérée afin de stimuler l'investissement et l'activité économique, mais ces politiques incitatives peuvent aussi se combiner avec des comportements qui n'avaient pas été anticipés par le législateur et qui détournent certains dispositifs de leur objectif initial. Il s'agit donc à la fois de mesures conçues pour encourager l'investissement, par exemple, et de pratiques que les législateurs ne souhaitaient pas nécessairement favoriser.

Il est essentiel de souligner que cette régressivité au sommet de la distribution peut s'expliquer par de nombreux facteurs. Elle résulte notamment de dispositifs relevant de l'impôt sur le revenu, de l'imposition des plus-values et des droits de succession, autrement dit d'une accumulation de mesures fiscales produisant ensemble ces effets.

S'agissant du Danemark, la question relève de la collecte des données de patrimoine, domaine sur lequel mes collègues sont spécialisés. Je ne me prononcerai donc pas sur l'opportunité pour d'autres pays de suivre cet exemple, même si un tel système fournit effectivement des informations intéressantes.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je souhaite formuler une remarque complémentaire concernant l'évaluation des patrimoines et les pratiques internationales. En France, les successions, l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) et l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) sont basés sur la valeur vénale. Disposez-vous d'informations sur les pratiques d'autres pays, notamment sur l'utilisation d'une valeur comptable pour les entreprises ?

Mme Sarah Perret. Notre rapport sur les droits de succession et l'ISF contient des éléments plus détaillés, dont je n'ai pas l'ensemble en mémoire. La question de la valorisation des actifs demeure toutefois cruciale, car les méthodes retenues peuvent conduire à des sous-évaluations, notamment lorsqu'elles reposent sur la valeur comptable, ou à des surévaluations avec d'autres approches.

S'agissant de l'ISF, plusieurs méthodes existent. La Norvège utilise par exemple la valeur comptable pour les entreprises non cotées, ce qui conduit fréquemment à une sous-évaluation de leur valeur réelle. Le système suisse repose quant à lui sur une approche combinée intégrant la valeur des actifs, probablement sous la forme d'une valeur comptable ajustée, et une valeur de rendement fondée sur la capitalisation des bénéfices passés. Cette méthode ne garantit pas nécessairement une valorisation optimale pour les jeunes entreprises ou les

entreprises innovantes, mais l'association entre valeur de rendement et valeur nette des actifs peut permettre d'aboutir à des approches plus équilibrées. Je pourrai vous transmettre les précisions figurant dans nos rapports sur les ISF et les droits de succession.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans quelle mesure la France se distingue-t-elle des autres membres de l'OCDE, premièrement, s'agissant de la répartition du patrimoine par déciles. La concentration observée en France est-elle supérieure ou inférieure à celle des autres pays de l'OCDE ?

Deuxièmement, en matière de taxation des revenus des ménages les plus aisés, existe-t-il des dispositifs équivalents à la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR) et à la contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR) ? Ces deux contributions supplémentaires présentent en effet la particularité de ne pas reposer sur la même assiette que l'impôt sur le revenu.

Troisièmement, concernant la taxation du patrimoine des ménages les plus aisés, trouve-t-on, dans d'autres pays de l'OCDE, des équivalents à l'ISF, désormais remplacé par l'IFI ?

Quatrièmement, en matière de transmission des biens professionnels, existe-t-il des régimes plus généreux que le pacte Dutreil français, que cette générosité tienne au taux applicable, à l'assiette retenue ou à la combinaison de ces deux éléments ?

Enfin, s'agissant des dispositifs de report de paiement de l'imposition sur les plus-values réalisées lors de la cession de parts ou de titres de société, existe-t-il des mécanismes comparables aux dispositifs français d'apport-cession ?

Mme Sarah Perret. Concernant la position de la France au regard des autres pays de l'OCDE en matière de répartition du patrimoine, les éléments dont je dispose ne permettent pas d'aller au-delà de ceux présentés sur la diapositive comparant le top 1 % et le top 5 % des revenus et du patrimoine, qui montrent une situation globalement proche de la moyenne de l'OCDE. Une analyse plus fine de la position relative de la France pourra toutefois être apportée par les équipes spécialisées dans ces données.

S'agissant des dispositifs et taxes que vous mentionnez, des mécanismes comparables à la CEHR existent dans certains pays. En Allemagne, par exemple, une « surcharge de solidarité » s'applique, tandis que le Portugal a mis en place un impôt additionnel de solidarité. La Lettonie a également introduit récemment un taux supplémentaire de 3 %, reposant sur une base d'imposition plus large que celle de l'impôt sur le revenu, à l'image de la France.

Des dispositifs se rapprochant davantage de la logique de la contribution différentielle sur les hauts revenus existent également sous la forme d'*alternative minimum tax* dans certains pays de l'OCDE. Ces mécanismes instaurent un système parallèle à l'impôt sur le revenu, visant à neutraliser l'effet de certaines niches

fiscales et à élargir l'assiette. Le contribuable est alors redevable du montant le plus élevé entre l'impôt calculé selon le régime de droit commun et celui résultant de ce dispositif. De tels systèmes existent notamment au Canada, aux États-Unis et au Japon, et présentent à cet égard des similitudes plus marquées avec la CDHR.

En matière de patrimoine, aucun dispositif ne reproduit exactement le modèle français. L'Espagne a toutefois introduit un nouvel impôt de solidarité sur la fortune, dans un contexte où l'ISF relève des communautés autonomes et où certaines d'entre elles, comme Madrid, ne l'appliquent pas. Cet impôt additionnel vise donc à répondre à la concurrence fiscale entre régions autonomes. Sans qu'il existe de mécanisme strictement équivalent, certains dispositifs peuvent ainsi venir s'ajouter au calcul de l'impôt de droit commun, ou s'y substituer partiellement, afin d'assurer un niveau minimal d'imposition effective.

L'IFI constitue également un dispositif singulier. Notre rapport sur la fiscalité immobilière mentionne l'existence, en Corée, d'un impôt présentant certaines similitudes, dans la mesure où il prend en compte le patrimoine immobilier. Je ne dispose pas de davantage de détails à ce sujet mais l'IFI demeure, en tout état de cause, assez unique au sein de l'OCDE.

S'agissant du pacte Dutreil, nous n'avons pas évalué la générosité des mécanismes comparables d'exonération ou de traitement fiscal préférentiel applicables aux transmissions de biens professionnels. Le système français me paraît généreux par rapport à d'autres, mais je ne peux pas établir de classement. Des traitements fiscaux préférentiels sont fréquemment accordés, sous la forme d'exonérations totales ou de diminutions de la valeur imposable, généralement assorties de conditions relatives, par exemple, au nombre de parts détenues, à une durée minimale de détention ou à l'obligation pour l'héritier de conserver ses parts pendant une certaine période.

Le régime de l'apport-cession ne constitue pas un régime classique. Des dispositifs de report d'imposition des plus-values existent dans les pays de l'OCDE, mais ils sont généralement très spécifiques. Le Royaume-Uni offre un exemple partiellement comparable, avec un mécanisme de report destiné à faciliter la continuité des entreprises ou les restructurations volontaires, qui permet de différer l'imposition des plus-values réalisées lors de la cession d'actifs professionnels lorsque le produit de cette cession est réinvesti dans de nouveaux actifs d'entreprise dans un délai déterminé. En Australie, un report d'imposition peut s'appliquer lorsque des actionnaires échangent une catégorie de titres contre une autre au sein d'une même société.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ma question suivante porte sur la taxe holding, soit une taxe sur les actifs non affectés à une activité opérationnelle des sociétés holding patrimoniales qui avait été introduite dans le projet de loi de finances pour 2026 en France. Des taxes similaires existent-elles dans d'autres pays de l'OCDE ? Quelles sont leurs modalités, leurs effets sur la progressivité du système fiscal et leurs conséquences économiques ?

Mme Sarah Perret. Dans notre document consacré à l'arbitrage fiscal, nous relevons que plusieurs pays de l'OCDE disposent de règles permettant d'imposer une partie des bénéfices non taxés de certaines sociétés, notamment celles caractérisées par une forte proportion de revenus passifs. À titre d'exemple, l'Irlande applique une surtaxe de 20 % sur les revenus passifs non distribués des sociétés à actionnariat restreint. Aux États-Unis, la *personal holding company tax* vise à prévenir la rétention de bénéfices au sein de holdings patrimoniales, à laquelle s'ajoute une taxe sur les bénéfices accumulés au-delà de ce qui est considéré comme des besoins raisonnables. Bien que ces mécanismes diffèrent dans leur conception, ils répondent à une logique commune consistant à limiter la rétention de profits au sein des sociétés afin d'éviter un contournement partiel de l'impôt sur le revenu.

M. Charles de Courson, rapporteur. Pourriez-vous présenter le dispositif fiscal irlandais que vous avez évoqué, le *close company tax*, qui applique un taux de 20 % sur les revenus non distribués sous dix-huit mois ? Comment cette taxe est-elle compatible avec le droit européen ? Cette taxe pourrait-elle être appliquée en France si le Parlement en décidait ainsi ?

Mme Sarah Perret. Je ne suis malheureusement pas en mesure de répondre à cette question, car je n'ai pas suffisamment étudié le sujet.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ma dernière question porte sur la taxation luxembourgeoise applicable aux sociétés de gestion de patrimoine familial, dont le taux est fixé à 0,25 %. Dans quelle mesure ce dispositif est-il compatible avec le droit européen ? Un mécanisme de ce type pourrait-il être introduit en France si le législateur en décidait ainsi ?

Mme Sarah Perret. Ce dispositif se distingue nettement de ceux évoqués précédemment, dans la mesure où ces sociétés constituent un véhicule fiscal avantageux, dont l'objet est limité à la détention passive de patrimoine financier privé. Elles donnent droit à des exonérations de l'impôt sur le revenu des collectivités, de l'impôt commercial communal et de l'impôt sur la fortune, tout en étant soumises à une taxe d'abonnement annuelle de 0,25 % du capital versé.

D'après les éléments dont je dispose, elles sont est considérées comme des entités fiscales exclues du droit fiscal ordinaire luxembourgeois ainsi que des conventions fiscales, et ne sont généralement pas traitées comme des sociétés pleinement imposables au sens des directives fiscales de l'Union européenne. N'ayant pas conduit d'analyse approfondie de ce dispositif, je m'en tiendrai à ces éléments.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Le constat que vous présentez, à savoir l'augmentation des inégalités fiscales et la régressivité observée pour les très hauts revenus, s'inscrit dans un processus relativement récent, engagé depuis environ 30 à 35 ans et marqué par une diminution progressive de l'imposition du capital et des entreprises. Au regard de ce diagnostic, observez-vous notamment dans les pays de l'OCDE une tendance à revenir globalement sur la baisse de la fiscalité du capital ?

Ma seconde question porte sur la comparaison dans le temps. J'ai examiné les différents graphiques que vous avez présentés, qui montrent notamment que la France se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE. Il serait intéressant de disposer des mêmes graphiques pour les années 2015, 2016 et 2017, c'est-à-dire avant l'introduction de la *flat tax* et la suppression de l'ISF. La question est de savoir si la France n'a pas, en quelque sorte, « rattrapé un retard » en s'alignant sur le niveau d'inégalité fiscale observé ailleurs dans le monde.

Mme Sarah Perret. Nous ne disposons pas d'études permettant d'établir de manière globale une baisse de la fiscalité effective au sommet de la distribution, les travaux existants ne couvrant généralement pas de longues périodes s'agissant des taux effectifs d'imposition. En revanche, plusieurs évolutions observées au cours des dernières décennies vont dans le sens d'un allègement de la fiscalité du capital, notamment la diminution largement documentée des taux d'impôt sur les sociétés, ainsi que le passage de certains pays d'un système d'imposition globale à des formes d'imposition duale. À cela s'ajoutent la suppression dans plusieurs pays d'impôts sur le patrimoine ou sur les transmissions de patrimoine, ce qui conduit à considérer que cette tendance est globalement avérée.

S'agissant d'un éventuel retournement récent, il n'est pas possible de parler d'un mouvement d'ensemble. On observe plutôt une stabilisation des taux d'imposition sur les sociétés, tant au sein de l'OCDE qu'au-delà, après une phase prolongée de baisse. En ce qui concerne la fiscalité des revenus du capital des particuliers, certaines réformes ont été engagées dans le sens d'un relèvement de l'imposition, mais elles demeurent limitées et concernent un nombre restreint de pays, sans traduire une dynamique généralisée.

S'agissant enfin des graphiques et des données plus anciennes, il est en effet possible d'examiner leur évolution entre 2016-2017 et aujourd'hui afin d'apprécier si la France s'est alignée sur les tendances observées, ce qui semble être le cas dans certaines configurations. Je pourrai vous fournir ces données.

Mme Estelle Mercier (SOC). Je souhaite revenir sur la notion d'actifs professionnels qui a suscité de nombreux débats en France afin de savoir s'il existe, au niveau international, des dispositifs comparables. Dans votre rapport de 2021 sur la taxation des successions, vous indiquez que le faible niveau des recettes fiscales s'explique en partie par des assiettes très restrictives et par de nombreuses exonérations ou traitements préférentiels, notamment pour les résidences principales, les actifs professionnels ou encore les assurances-vie. Je m'intéresse donc aux différentes définitions retenues et à la manière dont les actifs professionnels sont pris en compte dans l'imposition, en particulier dans le cadre des successions, au sein des pays de l'OCDE.

Mme Sarah Perret. Je peux vérifier la définition précise des actifs professionnels dans le rapport. Nous observons souvent des définitions assorties de conditions, telles que le taux de détention de parts de société, le rôle du donateur ou de l'héritier, ou des conditions spécifiques liées à l'activité de l'entreprise. Ces

conditions varient considérablement selon les pays. Il me semble que nous disposons d'un tableau récapitulatif de ces conditions, ainsi que des traitements préférentiels accordés, que je peux également partager.

M. Charles de Courson, rapporteur. Mes questions suivantes concernent la lutte contre l'évasion fiscale. Un système d'échange automatique de renseignements (*automatic exchange of information*, AEOI) a été mis en place dans le cadre du Forum mondial de l'OCDE. Pourriez-vous dresser le bilan le plus récent possible de ce système, en précisant le nombre de comptes et les montants d'actifs concernés, les montants recouvrés grâce à ce système et leur répartition par pays et par type d'imposition ? Ces informations sont-elles disponibles, sachant qu'elles concernent généralement les très hauts revenus et les très hauts patrimoines ?

Mme Sarah Perret. Je ne dispose pas de données supplémentaires par rapport à celles que j'ai déjà partagées. Les informations disponibles portent sur le nombre de juridictions participant à l'échange de renseignements sur demande, soit 139, ainsi qu'à l'échange automatique de renseignements entre elles, qui en concerne 116. J'ai également mentionné que les demandes d'échange de renseignements sur demande ont porté sur au moins 32 000 contribuables en 2024, tandis que l'échange automatique de renseignements a concerné plus de 171 millions de comptes financiers, pour une valeur proche de 13 000 milliards d'euros. En revanche, nous ne disposons pas de données sur les profils des personnes concernées.

M. Charles de Courson, rapporteur. Disposez-vous d'éléments sur les montants redressés grâce à ces échanges automatisés ? Les échanges sont utiles, mais il serait intéressant de connaître les montants recouvrés par pays. Nous pouvons obtenir ces informations auprès de l'administration fiscale française, mais difficilement auprès d'autres pays. Il serait également pertinent de savoir si ces redressements concernent des très gros patrimoines ou des très gros revenus qui n'auraient pas été déclarés, ou qui auraient été sous-déclarés, ou des biens à l'étranger non déclarés afin d'échapper à l'imposition, ce qui relève de la fraude.

Mme Sarah Perret. Je pense que des statistiques agrégées sur les montants recouvrés grâce à l'échange de renseignements existent et je pourrai solliciter mes collègues afin de les obtenir. Ces données ne seront toutefois pas disponibles par pays, mais plutôt à un niveau global ou éventuellement régional, ce qui pourra néanmoins présenter un intérêt.

En revanche, je ne serai pas en mesure de fournir des informations relatives aux profils des ménages concernés, ni d'indiquer dans quelle mesure ces dispositifs touchent les personnes situées au sommet de la distribution. Sur ce point, il convient de se référer aux travaux existants, qui mettent en évidence une concentration de l'évasion fiscale parmi les contribuables les plus aisés. Mes collègues devraient en revanche être en mesure de transmettre des données agrégées sur les montants effectivement recouvrés.

M. Charles de Courson, rapporteur. Avez-vous connaissance de projets de réforme de la fiscalité des plus hauts revenus et/ou des plus hauts patrimoines au sein des pays de l'OCDE ?

Mme Sarah Perret. Des projets de réforme importants peuvent être identifiés, même si des ajustements de seuils ou de taux interviennent chaque année et font l'objet d'un rapport annuel recensant l'ensemble des évolutions fiscales dans les pays de l'OCDE.

S'agissant des réformes les plus marquantes, la Belgique prévoit d'introduire une taxation des plus-values dans un pays qui ne les imposait pas jusqu'à présent. Le projet repose sur un taux de 10 %, assorti d'un seuil d'exonération de 10 000 euros et d'un régime spécifique pour les participations substantielles, définies comme des détentions d'au moins 20 % dans une société, avec une entrée en vigueur envisagée au 1er janvier 2026.

Aux Pays-Bas, le gouvernement a annoncé une réforme du régime dit « Box 3 », fondé jusqu'à présent sur un rendement forfaitaire des actifs financiers, proche d'un impôt sur la fortune. À la suite d'une décision de la Cour constitutionnelle, il est prévu de remplacer ce système par une imposition des plus-values latentes à hauteur de 36 %, à compter de 2028, selon une proposition adoptée par la chambre basse. La taxation des plus-values latentes n'est pas nouvelle sur le plan conceptuel, mais son application à une échelle aussi large demeure exceptionnelle en pratique. Le projet néerlandais se distingue précisément par cette ambition, alors que de tels mécanismes n'existent ailleurs que de manière ponctuelle et limitée à certains actifs ou dispositifs spécifiques. La réforme reste soumise à l'approbation du Sénat et exclurait certains actifs.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ne peut-on pas considérer que la généralisation, certes partielle, d'une taxation forfaitaire des revenus du patrimoine s'explique par un raisonnement économique simple, selon lequel ces revenus proviennent d'une épargne ayant déjà été soumise à l'impôt, ce qui justifierait d'éviter une imposition répétée ? Un second argument avancé par certains économistes consiste à soutenir qu'une fiscalité allégée sur le capital favoriserait son accumulation et par conséquent, le dynamisme des entreprises et la croissance. S'agissant de ce second point, observe-t-on empiriquement que les pays qui taxent le moins les revenus du patrimoine enregistrent des niveaux plus élevés de croissance ou d'épargne, ou bien les données ne permettent-elles pas d'établir de corrélation claire ?

Mme Sarah Perret. La taxation forfaitaire des revenus du capital peut en effet s'expliquer, en partie, par le fait que ces revenus ont déjà été imposés au niveau des entreprises. C'est une question que nous examinons à travers nos travaux sur les taux effectifs d'imposition stylisés, qui consistent à combiner l'imposition au niveau des sociétés et celle applicable aux particuliers. Ces analyses mettent en évidence des écarts, souvent favorables aux dividendes par rapport aux salaires, ce qui confère une certaine validité à cet argument.

Il convient toutefois de ne pas en faire une règle générale. S'agissant notamment des plus-values, certains actifs ne font pas nécessairement l'objet d'une imposition préalable au niveau de l'entreprise, ce qui invite à apprécier la pertinence de cet argument au cas par cas, selon la nature des actifs concernés. Dans certains pays, la taxation plus faible des dividendes peut ainsi être interprétée comme un mécanisme visant à compenser l'impôt déjà acquitté par l'entreprise. Cette logique est parfois formalisée à travers des systèmes d'imputation des dividendes, qui accordent à l'actionnaire un crédit correspondant à l'impôt payé en amont par la société, traduisant ainsi une intégration explicite entre l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu.

M. le président Jean-Paul Mattei. Concernant la directive mère-fille, existe-t-il dans d'autres pays de l'OCDE, en dehors de l'Europe, des régimes similaires ? Par ailleurs, existe-t-il de nombreux pays où l'on taxe à la fois les transmissions à titre gratuit et les plus-values latentes ? Autrement dit, rencontre-t-on des pays qui peuvent taxer à la fois au titre de la mutation et au titre des plus-values latentes ? Enfin, entre la taxation des stocks et des flux, quelle est la pratique dominante ?

Mme Sarah Perret. Je reviendrai vers vous par écrit sur le sujet de la directive mère-fille. Sur la question sur les stocks et les flux, la taxation porte généralement davantage sur les flux que sur les stocks dans les pays de l'OCDE.

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous vous remercions pour cet exposé très complet et attendons vos réponses écrites en complément.

*

* *

17. Table ronde d'universitaires, ouverte à la presse, réunissant Mme Florence Deboissy, professeure de droit privé à l'Université de Bordeaux et M. Martin Collet, professeur de droit public à l'Université Paris-Panthéon Assas (5 mai 2026)

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous continuons nos travaux avec l'audition de deux professeurs de droit, Mme Deboissy et de M. Collet. Je vous remercie d'être venus jusqu'à nous pour cette commission d'enquête sur les hauts patrimoines et les hauts revenus, dont le rapporteur et l'initiateur est M. Charles de Courson. Je vous souhaite la bienvenue.

Madame Deboissy, vous êtes professeure de droit à l'université de Bordeaux, où vous enseignez le droit fiscal et le droit des affaires. Vous êtes également l'auteure de plusieurs ouvrages qui font référence en la matière. Je dois dire qu'ils ont été mes livres de chevet à une certaine époque, notamment le traité de fiscalité, qui me rappelle le souvenir du professeur Maurice Cozian, l'inventeur de ces ouvrages très pratiques qui contenaient souvent une section intitulée « le coin des amateurs ».

Monsieur Collet, vous êtes professeur de droit à l'université Panthéon-Assas, donc plus proche de nous géographiquement, et vous partagez les mêmes spécialités. Vous publiez vous-même des ouvrages relatifs au droit fiscal et aux finances publiques.

Comme vous le savez, notre commission d'enquête s'intéresse aux contribuables disposant des plus hauts patrimoines et/ou des plus hauts revenus, ainsi qu'aux mécanismes auxquels ils recourent le plus souvent pour atténuer leur imposition. Nos précédentes auditions ont permis d'illustrer les difficultés auxquelles nous nous heurtons, au Parlement comme au sein des services fiscaux et statistiques, pour apprécier pleinement la composition du patrimoine des contribuables les plus aisés et les stratégies qu'ils adoptent pour piloter leurs revenus. Cette limitation a une incidence sur notre appréciation de l'efficacité et de l'équité de notre système fiscal. Nous avons souhaité vous convier car vous possédez chacun une expertise sur les dispositifs ou les montages fiscaux au cœur de nos débats, comme le recours à des sociétés intermédiaires pour loger des bénéfices non distribués ou certaines exonérations de charges, ce que l'on appelle communément la société holding.

Je précise à l'attention de nos collègues que le rapporteur devrait aborder trois ou quatre grandes thématiques : le recours aux sociétés intermédiaires par les contribuables les plus aisés, la fiscalité du patrimoine, la fiscalité des revenus, et, au sein de cette dernière, la taxe Zucman, qui anime nombre de nos débats et intéresse certains de nos collègues, que ce soit positivement ou négativement. Une fois que le rapporteur aura posé ses questions sur une thématique, je vous donnerai la parole, chers collègues. N'hésitez pas à la demander. Il s'agit d'un sujet excessivement technique et le temps de notre audition est limité. Certaines questions nécessiteront des réponses écrites.

Nous sommes dans le cadre d'une commission d'enquête. L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vais donc vous inviter chacun à lever la main droite et à dire : « Je le jure ».

(Mme Florence Deboissy et M. Martin Collet prêtent serment.)

Je vous cède la parole pour quelques propos introductifs, avant que nous ne posions nos questions.

Mme Florence Deboissy, professeure de droit privé à l'université de Bordeaux. Il s'agit évidemment d'une question extrêmement importante et délicate, car elle mêle des aspects techniques et politiques. En tant que professeure, mon objectif est de présenter les aspects techniques, quitte à prendre position si l'on me le demande. Il est essentiel, sur de tels sujets, d'adopter un regard à la fois technique et très juridique.

M. Martin Collet, professeur de droit public à l'université Paris-Panthéon-Assas. J'ajouterai une deuxième remarque liminaire. Les professeurs de droit que nous sommes ne sont peut-être pas ceux qui ont les idées les plus passionnantes pour la représentation nationale. Nous n'estimons pas qu'il nous appartient de dire ce qu'il convient de faire pour mieux taxer les riches, le cas échéant. En revanche, il existe un cadre juridique que les économistes oublient parfois ou méconnaissent, et nous serions très heureux d'en débattre.

M. le président Jean-Paul Mattei. Très bien. Nous souhaitions effectivement obtenir une vision juridique sur de nombreux sujets. Je cède donc la parole à M. le rapporteur, qui va poser une première série de questions.

M. Charles de Courson, rapporteur. Si je peux me permettre, il faut rappeler que l'objectif de notre commission est de déterminer si les détenteurs de hauts revenus et/ou de hauts patrimoines contribuent suffisamment au financement des services publics. Il s'agit d'examiner les recettes, les dépenses et le solde qui en résulte. Les questions que je vais vous poser visent à savoir dans quelle mesure, en tant que spécialistes du droit des sociétés, vous pouvez expliquer les concentrations de revenus ou de richesses qui échappent à ces contributions. C'est autour de cette problématique que s'articulent les travaux de notre commission d'enquête.

Ma première question porte sur la distinction entre les sociétés de capitaux et les sociétés de personnes, ainsi que sur les raisons fiscales qui peuvent justifier la constitution de certaines sociétés par les contribuables disposant des plus hauts revenus et patrimoines.

Première sous-question : comment analysez-vous, depuis la fin des années 1990 et notamment la création du régime des sociétés par actions simplifiées (SAS), l'essor des sociétés de capitaux, y compris pour des structures à capital très

concentré ? Peut-on y voir une évolution de leur finalité initiale, historiquement liée à la levée de capitaux auprès d'investisseurs ?

Deuxième sous-question : constate-t-on une surreprésentation des sociétés de capitaux à capital relativement fermé, de type SAS, ainsi que de structures individuelles, parmi les ménages disposant des patrimoines les plus élevés ? Le cas échéant, ces structures sont-elles utilisées comme des instruments de gestion patrimoniale pour les ménages les plus aisés ? La possibilité de recourir à l'impôt sur les sociétés (IS) pour des structures très personnalisées, comme les entreprises individuelles, vous paraît-elle cohérente du point de vue fiscal ?

Enfin, la combinaison entre liberté statutaire et personnalité morale permet aujourd'hui une forte personnalisation des sociétés de capitaux. Cette évolution justifie-t-elle le maintien de régimes fiscaux propres à cet égard ? Faudrait-il restreindre l'accès à certains régimes fiscaux lorsque le capital est fortement concentré ? Dans cette hypothèse, comment pourrait-on apprécier cette concentration ? Serait-il pertinent de rapprocher le traitement fiscal de certaines sociétés de capitaux de celui des sociétés de personnes lorsqu'elles fonctionnent en pratique de manière analogue ? Une limitation des possibilités d'arbitrage entre l'impôt sur le revenu (IR) et l'impôt sur les sociétés vous paraît-elle souhaitable ?

Mme Florence Deboissy. Sur la première question, il est vrai qu'à l'origine, les sociétés de capitaux, comme les sociétés anonymes ou les sociétés en commandite par actions, rassemblaient un très grand nombre d'actionnaires. Ce cadre a évolué avec la création de la SAS, qui peut même être constituée par une seule personne. Aujourd'hui, il est possible d'avoir des structures très fermées, comme la SAS, avec un seul associé ou une seule famille, qui relèvent du modèle des sociétés à responsabilité limitée soumises à l'impôt sur les sociétés. Le droit des sociétés a donc connu une évolution significative.

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. Pour abriter ces actifs, les contribuables choisissent principalement la SAS ou la société civile, pour deux raisons. D'une part, ce sont des sociétés qui offrent une très grande liberté statutaire en droit des sociétés. D'autre part, elles présentent un avantage fiscal, car elles peuvent relever de l'impôt sur les sociétés. La SAS y est soumise de plein droit, tandis que la société civile peut opter pour ce régime.

L'intérêt pour ces sociétés holding d'être soumises à l'IS, ce qui est le cas de la plupart d'entre elles, réside dans le fait que les dividendes qu'elles reçoivent sont exonérés, à l'exception d'une quote-part de 5 %. 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 sont pas taxés à l'IS. Ce n'est qu'au moment de la distribution que les contribuables paieront de l'impôt sur le revenu sur ces dividendes. Ces holdings soumises à l'IS permettent donc de réaliser des bénéfices

au sein de la société qui ne seront taxés qu'en cas de redistribution. Il existe d'autres avantages à la soumission à l'IS, comme l'exonération des plus-values lors de la cession de titres de participation ou le régime de l'intégration fiscale.

La question posée est donc de savoir s'il faut restreindre l'accès à certains régimes fiscaux lorsque le capital est fortement concentré. Autrement dit, est-il normal qu'une société puisse choisir la forme d'une société de capitaux, comme la SAS, et donc relever de l'IS, alors que son capital est détenu par un petit nombre de personnes physiques ? En soi, cela n'est pas choquant, d'autant plus que l'on pourrait obtenir un résultat identique avec une société civile qui opterait pour l'IS. C'est quelque chose de tout à fait possible et qui n'est pas particulièrement problématique.

Faudrait-il faire évoluer les choses ? Une solution très radicale, mais qui serait aussi très brutale, consisterait à dire que lorsqu'une société est détenue majoritairement par un petit nombre de personnes physiques – l'exemple type étant la holding familiale que l'on retrouve chez toutes les grandes fortunes pour structurer leur patrimoine – elle ne pourrait pas relever de l'IS. Elle 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. Si une telle mesure était adoptée, et si elle était conforme à la Constitution, ces personnes se trouveraient soumises à l'impôt sur le revenu pour l'intégralité des bénéfices de la société, même non distribués. En réalité, cela réglerait le problème, mais interdire l'accès à l'IS à ces sociétés détenues par des personnes physiques serait une mesure assez brutale et radicale. Techniquement, ce serait toutefois possible.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ne pensez-vous pas qu'une telle mesure pourrait être contournée ? Si la mesure ne vise que la société holding familiale, de type SAS ou autre, les participations pourraient simplement conserver les bénéfices dans les filiales. Comment assurer une transparence totale quand on a une société holding avec de multiples filiales et sous-filiales ? Si l'on demande que ces filiales et sous-filiales ne distribuent pas de dividendes à la société holding, comment procéder ? À moins d'instaurer un régime d'intégration fiscale totale, mais je ne vois pas comment on peut consolider des participations minoritaires dans de nombreuses filiales et sous-filiales. C'est une question que je pose.

Mme Florence Deboissy. Absolument, et c'est pourquoi, en réalité, ce serait une fausse bonne idée. Ce n'est pas en agissant sur le régime fiscal des sociétés holding que l'on peut résoudre le problème. Je pense que cette première série de questions est très intéressante, mais je ne suis pas certaine que la clé réside dans l'adaptation du régime fiscal de la société holding pour taxer ces bénéfices. Comme vous le soulignez, il suffirait de laisser les bénéfices un cran plus bas pour qu'ils échappent à l'imposition. Sur cette première série de questions, je n'ai donc pas identifié de pistes véritablement intéressantes pour taxer ces bénéfices non distribués.

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous avons évoqué la SAS, dont la création remonte, si ma mémoire est bonne, à 1994 dans le but de créer des coentreprises (*joint-ventures*). Elle n'était initialement accessible qu'aux sociétés de capitaux. C'est M. Allègre, alors ministre de la recherche, qui a fait adopter un texte autorisant la création de SAS par des personnes physiques. L'objectif était de permettre à des chercheurs d'y loger leurs inventions. Comme la loi ne pouvait porter sur une seule catégorie professionnelle, cette réforme a révolutionné le régime des SAS.

Ma question porte sur l'historique de cette construction législative. Vous avez mentionné le régime mère-fille avec la quote-part de frais et gestion de 5 %, et vous avez évoqué de manière subliminale la « niche Copé » sur l'exonération des plus-values, ou du moins leur taxation minorée via la quote-part de frais et gestion de 12 %, ce qui aboutit à une taxation effective de 3 % depuis la baisse de l'IS. Dans cette construction législative, y avait-il une volonté de favoriser ce type de montage ?

Mme Florence Deboissy. Absolument. Il s'agissait d'un choix politique tout à fait assumé, visant à favoriser la constitution de groupes de sociétés. C'est la raison pour laquelle nous avons un régime fiscal très favorable, fondé sur l'idée que les dividendes doivent pouvoir circuler en franchise d'impôt à l'intérieur des groupes. On peut également céder des titres dans des conditions avantageuses, car l'objectif était de permettre la constitution de groupes puissants, considérés comme bénéfiques pour l'économie. C'était un véritable choix politique.

M. Charles de Courson, rapporteur. C'était l'idée, mais elle n'a pas été encadrée. Comme souvent, des idées qui peuvent être bonnes au départ, lorsqu'elles ne sont pas encadrées, sont utilisées à d'autres fins que leur but initial. Je ne pense pas que l'objectif premier était de favoriser la constitution de holdings familiales.

Mme Florence Deboissy. En même temps, tous les régimes dont nous parlons s'appliquent à toutes les holdings, qu'elles structurent un groupe industriel ou un patrimoine immobilier ou de valeurs mobilières. En France, certains régimes sont réservés aux entreprises, c'est-à-dire aux sociétés ayant une activité économique, commerciale ou industrielle. Ces régimes de faveur ne s'appliquent pas lorsque la société a pour objet la gestion de son propre patrimoine. Cependant, les régimes que nous évoquons s'appliquent indifféremment, quelle que soit la nature du patrimoine.

Je ne crois pas que l'on puisse parler de dénaturation. Il s'agissait plutôt d'un régime très ouvert, qui n'a jamais été conditionné à l'exercice d'une activité d'entreprise. Par conséquent, il est applicable y compris lorsque la holding a pour objet de gérer un patrimoine, même si celui-ci est détenu indirectement par des personnes physiques. Je ne sais donc pas si l'on peut véritablement parler de dénaturation.

M. Charles de Courson, rapporteur. Je ne suis pas certain que les créateurs de ces dispositifs avaient pour objectif leur utilisation à des fins d'optimisation fiscale par les grandes fortunes. Il me semble qu'il s'agit d'un dispositif qui a ensuite été utilisé pour contourner l'impôt sur le revenu.

Mme Florence Deboissy. Vous avez entièrement raison. Initialement, l'objectif était de constituer des groupes industriels puissants. Il est vrai que ces régimes sont très anciens et qu'à l'époque, la gestion de patrimoine était beaucoup moins développée qu'aujourd'hui. Mais en même temps, comme ces régimes sont très ouverts, ils ont pu être utilisés à d'autres fins sans que cela constitue un abus ou un détournement.

M. le président Jean-Paul Mattei. Le véritable enjeu ne réside-t-il pas davantage dans la notion de personnalité fiscale que dans celle de personnalité morale ? Le fait de pouvoir passer d'un régime de transparence fiscale avec une imposition à l'IR, à un régime d'opacité fiscale à l'IS n'est-il pas le fond du sujet ? Vous avez évoqué la possibilité, qui n'a pas toujours existé, d'opter pour l'IS pour les sociétés civiles. Il y a quelques années, cette option n'était pas possible. De même, depuis février 2022, l'entreprise individuelle peut opter pour l'IS et ainsi se créer une personnalité fiscale, ce qui pourrait également ouvrir des possibilités, même si je ne sais pas si cela est très répandu en pratique. N'est-ce pas plutôt sur ces options fiscales qu'il faut s'interroger ?

Mme Florence Deboissy. Il est vrai qu'au départ, le système était assez simple : les sociétés de capitaux, c'est-à-dire les grandes sociétés ouvertes, relevaient de l'IS, tandis que les autres, comme les sociétés civiles et les petites sociétés de personnes, étaient soumises à l'impôt sur le revenu. Mais cette épure originelle a été totalement brouillée. Aujourd'hui, parmi les sociétés dites de capitaux, on peut trouver des sociétés complètement fermées comme la SAS, qui peuvent, au moins dans leurs premières années, opter pour un régime de transparence fiscale. Inversement, les sociétés dites de personnes, comme les sociétés civiles ou les sociétés en nom collectif, peuvent opter pour l'IS. Et désormais, même l'entrepreneur individuel peut opter pour l'IS.

À titre personnel, j'y vois le signe d'un certain désordre. On a complètement perdu de vue le fondement de ces options. Aujourd'hui, on peut utiliser n'importe quelle structure pour n'importe quel objectif. Il y a là, peut-être, un facteur de désordre. En tout cas, c'est mon opinion : le système est devenu trop libéral en ce sens.

M. Charles de Courson, rapporteur. Pensez-vous qu'il serait possible aujourd'hui de remettre de l'ordre dans ce système ? Et si oui, comment ?

Mme Florence Deboissy. Ce serait une vaste entreprise, d'autant qu'il est toujours difficile de revenir en arrière une fois que des droits ont été créés. Si l'on venait maintenant annoncer aux sociétés civiles qu'elles ne peuvent plus opter pour l'IS, cela causerait, je crois, un très fort émoi et peu de gens comprendraient. Je n'ai

pas suffisamment approfondi ces points pour vous dire si c'est possible ou non, mais on pourrait en tout cas essayer de remettre un peu d'ordre. Cela impliquerait cependant, politiquement, de revenir sur des habitudes et des libertés, ce qui est toujours difficile. Mais c'est faisable, évidemment.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous n'avez pas évoqué les commandites simples et les commandites par actions. Il y a cinquante ans, lorsque je faisais mes études de droit, on apprenait toutes les formes juridiques, qui étaient d'ailleurs moins nombreuses qu'actuellement, de la commandite simple à la commandite par actions et aux sociétés civiles immobilières (SCI). Pensez-vous que leur régime fiscal est cohérent au regard de la question que nous nous posons ?

Mme Florence Deboissy. Les sociétés en commandite relèvent de l'IS. Elles sont assez peu utilisées, même si certains grands groupes et grandes familles ont eu recours à cette structure pour des raisons tout à fait légitimes, car elle permet une dissociation entre la gestion et la surveillance de la gestion, ce qui est intéressant en termes de gouvernement d'entreprise. C'est aussi une défense anti-OPA. Quant aux sociétés civiles immobilières, leurs avantages fiscaux ont été considérablement rabotés. Aujourd'hui, détenir un immeuble par le biais d'une SCI ou en direct revient quasiment au même. De ce point de vue, je n'ai pas de remarques particulières à formuler.

M. le président Jean-Paul Mattei. Ce n'est pas tout à fait la même chose au titre de la cession. Lorsqu'on cède des titres de SCI, on est taxé sur la valeur nette des titres et l'on paie des droits d'enregistrement de 5 % sur cette valeur, ce qui n'est pas le cas lorsqu'on cède un immeuble en direct. En revanche, on ne peut pas amortir les titres.

Cette complexité de notre droit fiscal, où l'on peut basculer d'un patrimoine personnel à un patrimoine professionnel et changer de statut, est un enjeu majeur. Quand on parle de transparence fiscale, on pourrait considérer que la participation de l'associé devient un élément de son actif personnel relevant du patrimoine privé. Nous aurons d'ailleurs ce débat à propos de la taxe Zucman. Nous sommes arrivés à un tel degré de complexité qu'essayer de clarifier la situation semble une tâche immense.

Néanmoins, l'un des sujets que nous avons identifiés est cette remontée de dividendes. S'ils sont réinvestis, à l'instar d'une provision, pourquoi pas. Mais s'ils dorment dans les caisses… Vous êtes trop jeunes pour avoir connu ce que l'on appelait les réserves précomptées et le rajeunissement des réserves. Il fut un temps où les réserves non distribuées pendant cinq ans bénéficiaient d'un traitement fiscal particulier qui permettait leur circulation. Ce mécanisme n'existe plus, justement en raison des contraintes européennes. Avez-vous étudié ces contraintes par rapport à ce qu'il est possible de faire dans notre droit français ?

M. Charles de Courson, rapporteur. Il y avait aussi le précompte mobilier, qui a été supprimé avec la directive mère-fille.

Mme Florence Deboissy. Absolument. Il n'est pas si simple d'aller taxer les bénéfices non distribués. Ce n'est pas forcément la voie la plus simple pour imposer les hauts patrimoines. J'en suis bien convaincue, notamment en raison des contraintes constitutionnelles, mais aussi, en l'occurrence, européennes.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je ne voudrais pas monopoliser la parole, mais ces sujets m'interpellent beaucoup, notamment la combinaison entre liberté statutaire et personnalité morale. Vous avez évoqué la SAS et la société civile. Leur succès s'explique par la possibilité de mettre en place des clauses d'agrément, ce qui constitue un aspect juridique important pour contrôler le capital. Mais encore une fois, le sujet principal est le choix entre l'IS et l'IR. D'ailleurs, même des sociétés à l'IS peuvent opter pour l'IR afin de créer du déficit dans certains cas. Cette option, valable cinq ans, a été introduite, mais je ne sais pas si elle a été très utilisée. Aujourd'hui, le problème de fond reste cette remontée de dividendes qui échappent à l'impôt tant qu'ils ne sont pas entre les mains des actionnaires.

Mme Florence Deboissy. Il existait une solution très simple : l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Ce n'était pas la société qui était taxée, mais l'associé. Le patrimoine professionnel était exonéré, mais un dispositif spécifique existait : dans le cadre de l'exonération des biens professionnels, on examinait la trésorerie. La trésorerie utile à l'entreprise était exonérée, mais toute la trésorerie excédentaire, c'est-à-dire lorsque la société devenait une « tirelire » et un moyen de thésaurisation, était rattrapée par l'ISF. Nous avions là un début de solution.

M. Charles de Courson, rapporteur. Les travaux de l'Institut des politiques publiques (IPP) mettent en évidence une progressivité globale du système fiscal jusqu'au seuil des 0,1 % des plus hauts revenus économiques, suivie d'une forme de régressivité au-delà. Cette régressivité s'explique notamment par le poids des revenus non distribués des sociétés contrôlées dans le revenu total de ces ménages. Je sais que ces indicateurs sont contestables, que ce soit au numérateur ou au dénominateur, mais on observe bien que si l'on raisonne uniquement sur les impôts directs et les impôts sur le patrimoine, on a une progressivité jusqu'à 99,9 % des familles françaises, puis une chute au-delà.

Mes questions sont les suivantes. Les auteurs de cette étude estiment qu'un actionnaire est en mesure d'exercer une influence sur la politique de distribution des bénéfices à partir d'une détention de 10 % du capital. Ce seuil vous paraît-il pertinent au regard du droit des sociétés ? Correspond-il à une réalité juridique préexistante ? Dans une perspective fiscale, quel seuil conviendrait-il de retenir pour caractériser une situation d'influence sur la distribution des bénéfices ? Doit-on raisonner en fonction de la participation en capital ou en termes de droits de vote ? À cet égard, quelle appréciation portez-vous sur le concept de bénéficiaire effectif ?

Les auteurs de cette même étude suggèrent d'introduire un mécanisme de transparence fiscale des revenus non distribués des sociétés contrôlées, conduisant

à imposer les actionnaires personnes physiques résidant fiscalement en France sur ces résultats. Une telle proposition serait-elle compatible avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel, notamment sa décision n° 2012-662 DC, dans laquelle il écarte toute possibilité de fonder une imposition personnelle sur des revenus non perçus, consacrant ainsi le critère de disponibilité du revenu ? À défaut, pourrait-on envisager un dispositif juridique alternatif permettant d'appréhender fiscalement ces revenus non distribués, par exemple en ciblant les seuls actionnaires en situation de contrôle effectif de la société ?

M. Martin Collet. Permettez-moi de commencer par la fin de votre question. À titre personnel, je n'ai pas d'appréhension particulière à envisager l'hypothèse que vous évoquez. Nous avons un article 123 *bis* du code général des impôts qui, en réalité, est assez proche de ce que vous suggérez. La différence est que ce dispositif ne vise que les actifs logés dans des sociétés elles-mêmes localisées dans des paradis fiscaux, des États à fiscalité privilégiée. Si je comprends bien la proposition, il s'agirait d'étendre le champ d'application de ce type de dispositif. A priori, la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne semble pas y être opposée. La logique serait moins anti-abus que pour le dispositif actuel, mais je ne crois pas qu'il y ait d'obstacle majeur, dès lors qu'il y a bien une logique de disposition du revenu du fait du contrôle que vous évoquez. Je n'ai donc pas d'inquiétude particulière quant à la faisabilité de cela.

Pour ce qui est de la question du contrôle et du seuil de contrôle, je laisserai Florence Deboissy y répondre, car c'est une question de droit des sociétés. Concernant la notion de bénéficiaire effectif, je pense que nous sommes tous assez d'accord pour considérer que c'est la pire des solutions. C'est une notion importante et utile en droit fiscal international, dans le cadre de l'application des conventions fiscales bilatérales, mais du point de vue qui nous intéresse ici, c'est sans doute la pire des notions. On l'a vu avec une affaire que vous avez tous en tête, concernant notamment des banques françaises. Lorsque l'administration, puis le législateur, ont tenté d'identifier les bénéficiaires effectifs derrière les bénéficiaires juridiques, on s'est rendu compte que c'était très compliqué. Il existe un nombre infini de situations qui ne permettent pas de savoir avec certitude qui est le bénéficiaire effectif et qui doit être assujetti. Ce n'est donc sans doute pas la meilleure solution. Il existe beaucoup d'autres solutions, bien plus usuelles, pour déterminer où se situe le contrôle et, par conséquent, qui devrait être l'assujetti.

Mme Florence Deboissy. L'idée derrière toutes ces questions est la possibilité d'imposer un actionnaire personne physique qui contrôle une société sur les dividendes non distribués, par un mécanisme de transparence.

Si l'on commence par la notion de contrôle, c'est une notion très polymorphe. Il existe une cinquantaine de définitions du contrôle selon la matière concernée : contrôle économique, juridique, de droit, de fait, exclusif, conjoint. Il faudrait donc retenir une définition spécifique. Nous avons des précédents dans le code général des impôts. Par exemple, vous parliez tout à l'heure du dispositif d'apport-cession de l'article 150-0 B ter, qui s'applique lorsque j'apporte des titres

à une société soumise à l'IS que je contrôle. Pour ce dispositif, une notion de contrôle a été forgée ad hoc. Elle est 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. Nous disposons donc déjà dans le code général des impôts de définitions du contrôle qui seraient parfaitement transposables ici.

Raisonner sur un simple seuil de participation n'est pas satisfaisant. Il existe une présomption comptable selon laquelle une détention de 10 % présume une situation de contrôle, mais ce n'est qu'une simple présomption. On peut contrôler une société avec 10 % du capital, et inversement, on peut détenir 30 % sans la contrôler. Si l'on s'orientait vers ce type de dispositif, il faudrait retenir une notion de contrôle. Encore une fois, celle de l'article 150-0 B ter du code général des impôts, qui est assez large, pourrait tout à fait être utilisée.

Quant à la conformité à la Constitution d'une imposition de l'actionnaire personne physique en situation de contrôle sur les bénéfices non distribués, il est vrai que nous avons tout le dispositif des sociétés contrôlées à l'étranger en fiscalité internationale que vous évoquiez. Lorsqu'une personne physique en France détient des actifs financiers par le biais d'une société établie dans un paradis fiscal, on considère que tous les revenus de cette société sont imposables au nom de cette personne. Simplement, comme vous le souligniez, ce sont des dispositifs anti-abus qui reposent sur une présomption de fraude. C'est parce que l'on va dans un paradis fiscal que la mesure s'applique, mais il est possible de rapporter la preuve contraire et d'échapper à l'imposition si l'on démontre qu'il ne s'agit pas de fraude ou d'abus.

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. Par conséquent, la transposition de ces dispositifs, qui se justifient par l'abus et permettent une porte de sortie si l'on prouve l'absence d'abus, serait peut-être plus délicate à appliquer à des situations de contribuables personnes physiques où il n'y a pas d'abus avéré.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ne se heurte-t-on pas au principe d'égalité entre les actionnaires d'une même société ? Dans cette hypothèse, il y aurait un traitement différencié entre les actionnaires minoritaires, qui n'ont pas d'influence sur le fonctionnement de l'entreprise et seraient traités comme aujourd'hui, et les autres, qui seraient traités différemment. C'est ma première question.

Ma deuxième question est la suivante : que se passe-t-il si je délocalise la société holding ? Hypothèse 1 : dans un autre pays de l'Union européenne. Hypothèse 2 : hors de l'Union européenne, en dehors des cas particuliers des listes noire et grise.

Mme Florence Deboissy. Pouvez-vous reprendre votre première question ?

M. Charles de Courson, rapporteur. Ma première question porte sur le principe d'égalité entre les actionnaires. Cette approche traiterait différemment deux catégories d'actionnaires : ceux qui ont une influence et ceux qui n'en ont pas, avec toute la difficulté de définir qui a une influence et qui n'en a pas.

Mme Florence Deboissy. De ce seul point de vue, ce n'est pas nécessairement un problème, car on peut traiter de façon différente des personnes qui sont dans une situation différente. La situation de contrôle n'est pas la même que celle d'un actionnaire minoritaire. Celui qui contrôle peut décider de distribuer les bénéfices. Il a, en quelque sorte, la maîtrise indirecte des revenus, ce qui n'est pas du tout le cas d'un minoritaire qui n'a aucun moyen de provoquer la distribution du revenu et de l'appréhender. Il s'agirait donc de personnes dans des situations différentes, que la loi traiterait de façon différente. Dans le cas de l'article 150-0 B ter que j'évoquais, le report d'imposition ne s'applique que lorsque l'associé contrôle la société, précisément parce que ce contrôle lui donne les moyens de récupérer les revenus. Je ne suis donc pas certaine que le principe d'égalité soit le principal obstacle. J'y verrais plutôt une difficulté du point de vue de la capacité contributive, c'est-à-dire le fait d'être imposé sur un revenu que l'on n'a pas perçu. On retrouvera ces questions avec la taxe sur les holdings ou la taxe Zucman, mais ce n'est pas sur le terrain du principe d'égalité que j'aurais le plus de réserves.

M. le président Jean-Paul Mattei. En droit des sociétés, la notion de contrôle, c'est la capacité de prendre des décisions, comme celle de distribuer des dividendes. Dans la plupart des statuts de sociétés, cela correspond à détenir 50 % des droits de vote. Avec seulement 10 %, il n'y a aucune possibilité de décider, sauf si, familialement, vous dépassez les 50 % avec l'ensemble de votre famille. Mais si vous êtes seul, c'est impossible.

Mme Florence Deboissy. Oui, mais il faut tenir compte de la grande liberté qui prévaut dans la SAS, où certaines décisions peuvent être prises à la minorité et non à la majorité, ainsi que des pactes d'actionnaires.

M. le président Jean-Paul Mattei. Il me semblait toutefois qu'il était difficile de modifier statutairement les règles de distribution des dividendes.

Mme Florence Deboissy. En effet, une jurisprudence récente de la Cour de cassation a heureusement rappelé qu'une majorité était nécessaire. Vous avez donc raison sur ce point. Le seuil de 10 % ne fonctionnerait pas. En revanche, si l'on définit la situation de contrôle comme le fait de détenir plus de 50 % des droits, on a alors la certitude d'avoir la possibilité de distribuer.

M. Charles de Courson, rapporteur. Il y a le pourcentage du capital, mais il y a aussi le problème des droits de vote. Certains statuts permettent d'avoir des droits de vote doubles ou triples. D'ailleurs, on ne cesse de modifier la législation dans un sens que je trouve très dangereux. On a vu des sociétés, notamment les jeunes entreprises innovantes (JEI) si ma mémoire est bonne, où l'on peut monter jusqu'à dix droits de vote par action. Avec 10 % du capital, voire moins, on peut

avoir la majorité des voix et donc un pouvoir dominant, même en étant très minoritaire en nombre d'actions.

Mme Florence Deboissy. Oui, car la SAS et la société civile offrent la possibilité de créer des droits de vote multiples, ce qui permet, avec un très faible pourcentage du capital, d'avoir un pouvoir démultiplié. Il est vrai qu'il ne faudrait pas raisonner uniquement en termes de pourcentage du capital. D'ailleurs, le législateur raisonne de plus en plus en termes de droits de vote, ce qui permettrait de réconcilier nos deux observations précédentes.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Je vous prie d'excuser mon retard. Je vais devoir m'absenter, car nous vivons des moments intenses où de nombreuses choses se passent simultanément en séance et dans plusieurs commissions d'enquête. Mon départ n'est absolument pas dû à un manque d'intérêt, bien au contraire. J'en profite pour demander s'il serait possible d'avoir les questions en amont, comme cela se fait dans certaines commissions. Je sais aussi que certaines commissions diffusent des comptes rendus réguliers. Par ailleurs, je n'ai pas trouvé de lien de visioconférence pour cette audition, alors qu'il y en avait un pour celle de dix-heures trente.

M. le président Jean-Paul Mattei. Les retransmissions vidéo et les comptes rendus sont disponibles sur le site de la commission d'enquête. Je vous annonce les thèmes sur lesquels nous intervenons. Pour aujourd'hui, il y a trois thèmes, plus la taxe Zucman, comme je l'ai annoncé tout à l'heure. Nous pourrions à la rigueur vous communiquer les thèmes en amont de l'audition, ce qui vous permettrait de préparer vos questions en fonction.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Cela nous serait utile pour suivre les travaux.

Mme Estelle Mercier (SOC). Je souhaite rebondir sur une des questions du rapporteur concernant le plafonnement de l'impôt sur le patrimoine. Monsieur Collet, dans votre article sur le plafonnement de l'ISF, vous expliquez que les dispositifs de plafonnement reposaient initialement sur un choix politique, antérieur à 2012, visant à rapporter l'ISF aux revenus disponibles pour éviter certains effets de liquidité et empêcher que l'impôt ne conduise, dans certains cas, à entamer le patrimoine lui-même.

Cependant, dans votre article, vous critiquez le moment où le Conseil constitutionnel a transformé ce choix politique en contrainte constitutionnelle, par une sorte d'effet cliquet. Vous relevez aussi qu'il n'est pas complètement absurde de considérer que la détention d'un patrimoine révèle en elle-même une capacité contributive. Dans votre article récent « Taxe Zucman, l'obstacle constitutionnel », vous revenez sur ces éléments de réflexion et actualisez votre raisonnement en estimant que la jurisprudence constitutionnelle limite fortement la possibilité de créer une taxe annuelle sur les hauts patrimoines qui ignorerait le revenu disponible du foyer.

Pouvez-vous nous réexpliquer votre idée initiale selon laquelle un choix politique est devenu une contrainte constitutionnelle ? Et surtout, comment peut-on dépasser cette contrainte, notamment pour ce qui nous intéresse, c'est-à-dire l'imposition des hauts patrimoines ?

M. Martin Collet. Je dirais qu'il y a un peu de désordre dans la jurisprudence constitutionnelle. En effet, jusqu'en 2012, le Conseil constitutionnel semblait considérer que, d'un côté, il y avait des revenus qui pouvaient être taxés par des impôts spécifiques et, de l'autre, un patrimoine qui pouvait également être taxé par d'autres impôts. Tout cela coexistait assez harmonieusement.

Puis, le 9 août 2012, le Conseil constitutionnel a considéré pour la première fois, à la surprise générale, que 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, devenait une contrainte constitutionnelle. Cet état de fait, qui était un choix politique assumé par plusieurs gouvernements, s'est transformé en norme juridique. Ceux qui ont étudié la loi de Hume sont tombés de leur chaise face à cette idée que les faits puissent produire du droit. C'est une chose étrange, mais c'est ainsi que le Conseil constitutionnel a statué.

Désormais, le Conseil nous dit qu'il découle de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui consacre le principe d'égalité devant les charges publiques, une obligation de lier concrètement le niveau d'imposition du patrimoine au niveau des revenus perçus l'année précédente par le foyer. C'est évidemment une mauvaise nouvelle pour ceux qui souhaitent promouvoir une taxe Zucman, car une telle taxe n'a quasiment aucun sens si un dispositif de plafonnement de cette nature lui est appliqué. Cela anéantirait tout l'intérêt du mécanisme.

Ma position personnelle, puisque vous me la demandez, reste assez critique sur ce qu'a fait le Conseil constitutionnel en 2012. Je trouve que c'était une interprétation extrêmement audacieuse. D'un point de vue purement juridique et au regard de la cohérence de sa propre jurisprudence, j'avais trouvé cela pour le moins hardi. C'est, au bout du compte, une manière de contraindre le législateur de façon extrêmement forte, ce que je trouvais contestable à l'époque. Mais c'est maintenant l'état de la jurisprudence.

La question qui vous intéresse est de savoir si cet état de la jurisprudence contraint absolument le législateur aujourd'hui. La réponse n'est pas évidente. Il y a un obstacle, c'est le mot que l'on peut employer. Je vais spéculer un instant sur ce que pourrait être une jurisprudence du Conseil constitutionnel face à une sorte de taxe Zucman. Toute l'intelligence des promoteurs de cette taxe est, je crois, d'insister sur le fait qu'elle n'aurait rien à voir avec l'impôt sur la fortune, par son caractère dit différentiel, son champ d'application restreint à une toute petite frange de la population, et ses caractéristiques distinctes de l'ISF ou de l'impôt sur la fortune mobilière (IFI). L'idée derrière est assez transparente : elle consiste à

considérer que la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne s'appliquerait pas forcément à cette nouvelle taxe.

C'est un pari sur ce que dirait le Conseil. Si j'étais l'avocat de la taxe Zucman, je m'engagerais sur ce terrain, en expliquant en quoi la décision de 2012 ne vaut pas nécessairement pour toutes les impositions sur le patrimoine. Y croirais-je complètement ? Pas tout à fait. Je pense que ce qui s'est passé en 2012 a été un coup particulièrement audacieux, mais depuis, les choses se sont consolidées. La jurisprudence s'est stabilisée et je crois que tout le monde, de droite comme de gauche, vit relativement bien avec, jusqu'à l'émergence de l'idée de la taxe Zucman. Le Conseil constitutionnel aura-t-il demain une nouvelle audace qui consisterait à s'affranchir de sa propre doctrine en expliquant qu'il s'agit d'un cas particulier ? Ferait-il preuve d'une telle rhétorique habile ? Je ne parierais pas tout mon salaire là-dessus. Mais en tout cas, il y a une petite fenêtre pour considérer que la question n'est pas complètement bouclée.

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous allons être obligés de suspendre la séance. Nous vous retrouverons ensuite. Vous vivez en direct la vie des députés, partagés entre les commissions et la séance publique.

M. le président Jean-Paul Mattei. Bien, nous allons reprendre nos travaux. Je vous remercie de votre patience.

J'ai tout de même une réaction à votre position sur le Conseil constitutionnel, mais nous y reviendrons peut-être en évoquant la taxe Zucman. Ma question portait sur la notion de personnalité morale par rapport au droit continental et international. Les concepts imaginés pour la taxe Zucman et d'autres propositions similaires ne sont-ils pas influencés par une vision anglo-saxonne, qui tend à confondre ce qui appartient à une personne morale, la société, et ce qui appartient aux actionnaires ? J'aimerais avoir votre vision sur ce point.

M. Charles de Courson, rapporteur. Nous passons à la troisième série de questions, qui concerne la situation des sociétés holding.

Comment définiriez-vous les sociétés dites holdings familiales, et comment les caractériser juridiquement, sachant qu'il existe de nombreuses formes de holdings ?

Aux États-Unis, certains dispositifs, notamment une taxation spécifique des profits non distribués à un taux de 20 %, visent à limiter la rétention de ces revenus. De même, le Luxembourg dispose d'un impôt sur la fortune des sociétés portant sur la valeur nette globale des actifs des holdings, et l'Irlande a même instauré un dispositif de taxation des revenus et plus-values logés pendant au moins dix-huit mois au sein d'une holding. De tels mécanismes de taxation des revenus non distribués sont-ils juridiquement transposables en droit français ?

Dernière sous-question : serait-il envisageable de concevoir un mécanisme fiscal permettant de distinguer, au sein de la trésorerie d'une société, les liquidités

nécessaires à l'activité économique de celles dépourvues de finalité professionnelle, un peu sur le modèle américain ? Une telle différenciation pourrait-elle juridiquement fonder une imposition spécifique pour ces dernières, notamment au regard de la directive mère-fille ?

M. Martin Collet. Je ne suis malheureusement pas spécialiste du droit luxembourgeois ni du droit irlandais, il m'est donc difficile de répondre précisément sur la possibilité de transposer ces dispositifs. Ce qui semble clair, c'est que l'idée de taxer un stock, un élément de patrimoine, est envisageable. Il existe déjà un certain nombre d'impositions qui frappent des stocks d'actifs d'entreprise. Du point de vue de la directive mère-fille, je ne suis pas certain que ce soit nécessairement problématique, précisément parce qu'il ne s'agirait pas de taxer un revenu, mais un stock.

Après, quel stock taxer ? Comment fixer la limite entre ce qui relève de réserves normales, nécessaires à l'activité économique et susceptibles d'être réinvesties, et ce qui relève d'une forme d'optimisation, d'une mise en réserve qui ne sert qu'à enrichir à terme les détenteurs de l'entreprise ? Je l'ignore. Je reste prudent et sur un terrain plus constitutionnel, peut-être un peu éloigné de la réalité pratique du fonctionnement des holdings. Il me semble qu'il serait possible de fixer un seuil, de façon forcément un peu arbitraire. Serait-ce un pourcentage des réserves, un chiffre forfaitaire comme pour la déduction de certains intérêts financiers ? Je ne sais pas, mais c'est possible.

Cependant, la pertinence économique d'un tel seuil ne serait sans doute pas évidente. Je suis certain que les spécialistes vous donneraient des milliers d'exemples où cela n'aurait aucune pertinence, car il faut parfois garder de l'argent de côté pour réaliser des investissements pertinents, et un délai de dix-huit mois, deux ans ou cinq ans n'est parfois pas suffisant. Je ne m'avancerai pas davantage sur ce point.

Mme Florence Deboissy. En complément, on peut dire un mot de la taxe sur les holdings qui a été instaurée par la loi de finances. La version initialement envisagée par le gouvernement était très différente : elle prévoyait une assiette très large avec un taux réduit de 2 %. Nous sommes arrivés à l'exact inverse : un taux très élevé de 20 % sur une assiette extrêmement réduite, pour ne pas dire symbolique. En effet, les actifs pris en compte par cette taxe sont uniquement les chevaux de course, les bijoux, les vins, les alcools, les yachts et les aéronefs. On fait donc croire que l'on prend des mesures fortes avec un taux de 20 %, mais sur une base d'actifs symbolique, alors que l'on sait que l'efficacité fiscale repose sur le principe inverse : une assiette large et un taux réduit.

Je donne mon avis personnel, mais je trouve cela extrêmement décevant. 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. 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.

D'un point de vue de politique fiscale, l'objectif initial ne me paraît pas atteint. Il suffit, pour échapper à cette taxe, d'avoir une petite activité économique au sein de la holding pour que celle-ci ne soit plus considérée comme passive. Il suffit d'activer la holding, par exemple en la transformant en holding animatrice, pour échapper complètement à la taxe. C'est donc une taxe dont le rendement sera très faible et qui pose également la question de la capacité contributive, qui est un critère constitutionnel. On retrouve d'ailleurs, dans ce dispositif, la notion de contrôle que nous évoquions tout à l'heure, puisqu'il faut que la personne physique détienne 50 % ou plus des droits de vote ou financiers, ou exerce le pouvoir de décision.

M. le président Jean-Paul Mattei. Que pensez-vous du texte initial ? Vous l'avez dit, le texte adopté ne correspond pas du tout à ce qui avait été proposé. Un travail de fond a été mené par le gouvernement lorsqu'il a présenté le projet de loi de finances (PLF). Peut-être fallait-il ajuster la taxe proposée. Avez-vous étudié cette première mouture, qui prévoyait de taxer les dividendes remontés et logés dans une structure ? Il me semble que le seuil de participation était initialement de 30 % et non de 50 %. La grande différence résidait aussi dans le fait que la taxe de 2 % était payée par l'entreprise et non par le contribuable, contrairement à la taxe Zucman où l'impôt est dû par la personne physique. Auriez-vous un commentaire, avec votre regard d'universitaire, sur cette première version du texte ? Y avait-il des aménagements à faire ou des risques d'inconstitutionnalité ?

Mme Florence Deboissy. Ce que je peux dire, c'est que le projet initial me paraissait beaucoup plus intéressant et pertinent que la version qui a été adoptée, qui est, de mon point de vue, un trompe-l'œil absolu. Cela étant, je n'ai plus suffisamment en tête les détails de la première version pour être très précise sur les risques de constitutionnalité, mais il me semblait que c'était une idée intéressante à explorer.

M. le président Jean-Paul Mattei. Vous pourriez peut-être nous répondre par écrit sur cette question. Une analyse du premier projet de taxe sur les holdings nous intéresserait. Madame Mercier, je vous cède la parole.

Mme Estelle Mercier (SOC). Vous avez parlé de la notion de revenu passif, des biens professionnels et des biens somptuaires inclus ou non dans l'assiette de la taxe sur les holdings. En parlant de l'assiette, on se heurte en France à la question de la définition des biens professionnels. On voit bien que c'est sur cette définition que repose la possibilité de l'optimisation fiscale à travers les holdings. Avez-vous des idées sur la manière dont on pourrait définir les biens professionnels de sorte à éviter cette optimisation et à ne sortir de l'assiette que les biens réellement dédiés à l'activité, plutôt que l'ensemble des biens aujourd'hui considérés comme tels, qui peuvent inclure de l'immobilier, des hôtels particuliers et toutes sortes d'actifs ? On a aujourd'hui une confusion des genres.

Mme Florence Deboissy. Juridiquement, la définition des biens professionnels existe. Nous l'avions en matière d'ISF, nous la retrouvons en matière d'IFI, et nous l'avons aussi dans le cadre du pacte Dutreil. La définition des biens professionnels englobe tous les biens qui sont affectés et utiles à l'entreprise. Après, comme toujours en droit, une fois que l'on a posé des définitions générales, il faut les appliquer au cas par cas. Mais nous avions, en matière d'ISF, une jurisprudence très construite et très fine, qui allait jusqu'à déterminer, comme nous l'évoquions, le seuil de trésorerie nécessaire à l'activité et celui qui était excédentaire, donc non professionnel et taxable. Finalement, c'est surtout un problème de contrôle fiscal.

M. Martin Collet. Les juristes ont tendance à se méfier des définitions trop précises posées par le législateur, car le lendemain matin, on trouvera des moyens de les contourner. Il y a plutôt une administration, je crois, intelligente et réactive, qui sait donner des instructions qui facilitent la vie de tout le monde. Nous avons derrière des juges, le comité de l'abus de droit fiscal et toute une série d'autorités administratives qui font assez bien leur travail pour assurer la cohérence du système. Globalement, cette cohérence existe.

Il y a un sujet de contrôle, en effet. Il existe toute une série de cas abusifs, notamment dans l'utilisation de certains biens que vous avez à l'esprit et qui sont déclarés comme professionnels parce qu'on va les louer une semaine dans l'année. Mais cela reste des cas très particuliers et marginaux. Je ne suis pas absolument certain qu'il faille tenter une révolution et trouver la définition géniale qui réglera tous les problèmes. On peut sans doute plutôt faire confiance à l'administration et aux juges sur cette question, à mon sens.

M. le président Jean-Paul Mattei. Y a-t-il d'autres questions ? Nous pouvons aborder le dernier point.

M. Charles de Courson, rapporteur. Avant d'aborder le quatrième et dernier ensemble de question, une petite réflexion. Dans le texte du projet de loi de finances pour 2026, l'un des problèmes se posait lorsque la holding était à l'étranger. Dans ce cas, c'était l'entreprise, la holding, qui payait l'impôt, ce qui posait, me semble-t-il, un problème de rupture d'égalité entre les actionnaires. La société payait un impôt alors que certains actionnaires, par exemple ceux détenant 10 % chacun face à un actionnaire à 51 %, n'étaient pour rien dans cette affaire mais subissaient une perte de valeur de l'entreprise. Ce choix me paraissait aberrant. Il y avait aussi le problème du contrôle : comment envoyer des inspecteurs des impôts en Allemagne, au Luxembourg ou aux États-Unis si la holding s'y trouve ? Je pense que le gouvernement, rien que sur ce point, était en situation intenable. Le fait que l'impôt soit payé par l'entreprise créait une rupture d'égalité flagrante entre les actionnaires. C'était un choix très étrange.

Je passe à ma question. Quel regard portez-vous sur la proposition d'instaurer une taxe, dite Zucman, conçue comme une contribution différentielle applicable au patrimoine excédant 100 millions d'euros, et assise sur l'écart entre

2 % du patrimoine total et le montant d'imposition déjà acquitté ? Ce montant inclurait, semble-t-il, l'IR, les taxes foncières et l'IFI.

Deuxième sous-question : l'inclusion des biens professionnels dans l'assiette d'une telle contribution, comme le préconise M. Zucman, vous paraît-elle conforme aux exigences constitutionnelles ? Selon vous, à quel niveau de taux une telle imposition pourrait-elle être jugée conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, en l'absence d'un mécanisme de plafonnement ? L'hypothèse d'un taux limité à 0,5 %, en référence à la taxe Sarkozy, vous semble-t-elle la seule solution envisageable ?

Monsieur Collet, dans un article publié en septembre 2025, vous soulignez les obstacles constitutionnels auxquels se heurterait une telle taxe, en particulier l'impossibilité de fonder le plafonnement sur des revenus non réalisés. Dans ce contexte, estimez-vous qu'en l'absence de prise en compte de ces revenus, une telle imposition pourrait néanmoins renforcer la progressivité du système fiscal au sommet de la distribution des patrimoines ?

Dernière question : serait-il envisageable de concevoir un mécanisme juridique permettant de prendre en compte, d'une manière ou d'une autre, ces revenus non réalisés ?

M. Martin Collet. Je commencerai par la question juridiquement la plus simple, qui est celle de l'inclusion des biens professionnels dans l'assiette d'un impôt, au-delà de celui que nous évoquons ici. Le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur cette question, non pas directement, mais de manière indicative, dans sa décision du 29 décembre 1983 sur la loi de finances pour 1984. Dans cette décision, il indique qu'il est loisible au législateur d'exclure les biens professionnels de l'assiette de l'ISF. On peut sans doute 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.

Cette jurisprudence date de 1983. Beaucoup d'eau a coulé sous les ponts depuis. Le Conseil adopterait-il le même point de vue aujourd'hui ? Je n'en suis pas certain. D'immenses questions politiques, économiques, philosophiques et d'acceptabilité se posent, que je n'évoquerai pas, mais la perspective d'imposer les biens professionnels constituerait un véritable bouleversement. Sur le terrain juridique, le Conseil constitutionnel l'accepterait-il aujourd'hui ? La jurisprudence de 1983 est plutôt favorable à cette idée. Depuis, l'évocation du droit de propriété ou du principe d'égalité devant les charges publiques apporte-t-elle des arguments dans un sens ou dans l'autre ? Je n'en suis pas convaincu. Je pense qu'il s'agit d'une pure question politique, et je ne crois pas que des contraintes juridiques majeures viennent limiter cette possibilité de taxer demain les biens professionnels.

Sur l'autre question, plus technique et complexe, du plafonnement, je dirai que si l'on considère qu'une exigence de plafonnement s'applique à une taxe du type de celle proposée par Gabriel Zucman, quelle que soit sa configuration, cela la

rendra sans intérêt. On pourrait certes envisager un plafonnement différent de celui que nous connaissons pour l'impôt sur la fortune, en incluant peut-être plus largement des revenus non réalisés. La jurisprudence du Conseil constitutionnel est d'ailleurs plus souple dans l'identification d'un revenu susceptible d'être pris en compte au titre du plafonnement de l'ISF que pour l'imposition des revenus. En effet, pour l'impôt sur le revenu, il faut en avoir le contrôle juridique sur l'assiette, sans nécessairement l'avoir perçu. Pour le plafonnement de l'ISF, le Conseil constitutionnel a admis des éléments qui peuvent sembler étranges : le fait de ne pas déduire certaines charges ou de taxer une plus-value brute sans tenir compte d'abattement ni d'une durée de détention. Ainsi, un dispositif de plafonnement pourrait sans doute inclure plus de revenus que ceux immédiatement perçus par le contribuable. Mais dès le lendemain, des stratégies extrêmement simples seraient mises en place pour qu'il n'y ait que peu de revenus en fin d'année, ce qui anéantirait l'efficacité de votre taxe Zucman. Je pense donc qu'il faudrait sortir du plafonnement.

Je terminerai sur ce point. Deux possibilités se présentent. Soit l'on adopte une approche conservatrice en restant au plus proche de ce que le Conseil constitutionnel a toléré jusqu'à présent. La fenêtre des 0,5 % à laquelle vous faisiez référence est pertinente, car en 2012, le Conseil avait admis l'absence de plafonnement de l'ISF, dans sa version issue de la loi de finances rectificative pour 2011. Ce dispositif, qui n'a duré qu'un an, prévoyait un taux marginal de 0,5 %, ce que le Conseil constitutionnel a jugé acceptable. Ce serait la version la plus conservatrice d'une taxe Zucman conforme à la Constitution.

Soit, et je rejoins ce qui a été dit précédemment, on adopte une approche plus audacieuse. Il serait possible de convaincre le Conseil constitutionnel que la taxe Zucman n'est pas l'ISF. Pour toutes les raisons que vous avez indiquées, elle est différentielle et vise un public extrêmement étroit, dont les capacités contributives ne sont pas comparables à celles d'un petit assujetti à l'ISF disposant d'un patrimoine d'un million trois cent mille euros. On peut considérer que nous sommes dans un monde différent et que, comme le rappelle Florence Deboissy, à situation différente, traitement potentiellement différent. Peut-être que l'exigence de plafonnement ne trouverait pas à s'appliquer de la même manière. Il ne me semble pas exclu de pouvoir convaincre le Conseil constitutionnel sur ce point, même si je n'en suis pas absolument certain.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ne pensez-vous pas que nous nous heurtons également au problème de l'hétérogénéité des rendements des patrimoines ? Nous essayons de faire travailler la Banque de France et l'Autorité des marchés financiers (AMF) sur ces sujets. Elles nous fournissent des taux moyens par catégorie d'actifs, mais ce qui est intéressant, c'est autant le taux moyen que la distribution autour de celui-ci. Pour l'immobilier, elles nous donnent des taux nets de l'ordre de 3 % à 4 %, mais ceux qui connaissent ce marché savent que le rendement est plutôt de 2 % dans les métropoles et peut atteindre 5 % ou 6 % dans des villes moyennes. À Saint-Étienne, c'est même beaucoup plus. C'est le seul endroit où le prix de l'immobilier a considérablement chuté en raison de la situation

économique, au point que les loyers du parc social y sont supérieurs aux loyers de marché. À l'inverse, à Paris et en Île-de-France, le rapport entre loyer social et loyer de marché est parfois d'un à deux, voire d'un à trois.

Cette extrême hétérogénéité se retrouve dans les revenus des patrimoines mobiliers, comme les blocs d'actions, et elle est encore plus marquée pour les participations directes dans des entreprises, qui peuvent connaître des périodes difficiles sans distribution de dividendes. Comment réagissez-vous à ce problème d'hétérogénéité, c'est-à-dire au fait qu'il n'existe pas de péréquation des taux de rendement des actifs en termes économiques ?

M. Martin Collet. Je pense que votre analyse est beaucoup plus fine que la jurisprudence constitutionnelle, qui ne s'est en réalité jamais posé ces questions. Lorsque le juge considère qu'un patrimoine constitue un indice de capacité contributive, il examine le patrimoine en tant que tel, sans s'interroger sur ce qu'il est susceptible de produire, que ce soit 1 %, 2 % ou 3 % de rendement. À vrai dire, si vous prenez l'exemple de la résidence principale, elle ne produit rien, à moins de raisonner en termes de loyers fictifs, des subtilités qu'affectionnent les économistes.

Globalement, je crois que le Conseil constitutionnel admet volontiers que le fait de détenir un actif est un indice de capacité contributive. Il regarde donc la valeur de l'actif, et non son rendement potentiel. On pourrait s'amuser à concevoir des dispositifs plus sophistiqués, comme vous le suggérez, mais à ma connaissance, cela n'a pas été fait jusqu'à présent. Pour tenir compte du rendement, il y a l'impôt sur le revenu : plus le revenu est important, plus il est taxé. En revanche, si vous imposez le patrimoine, vous recourez à des impositions qui sont par nature un peu basiques, un peu forfaitaires. Je pense que nous ne nous en portons pas si mal.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je voudrais réagir d'un point de vue juridique. Les défenseurs de la taxe Zucman, dont certains sont dans cette salle, ont mis en avant qu'il s'agirait après tout d'une forme de contribution différentielle, un impôt minimal pour les très riches. L'argument qui s'y oppose est de se demander comment ces personnes assumeront cet impôt, car elles n'ont pas forcément la trésorerie nécessaire. C'est la même question qui se pose en matière de pacte Dutreil : on ne dispose pas des liquidités pour faire face à un impôt sur une valeur qui n'a pas été réalisée, par exemple en l'absence de distribution de dividendes.

J'aimerais avoir votre analyse de juriste sur ce point. La solution semble être de vendre ou de distribuer. Mais encore faut-il pouvoir distribuer. Si je ne détiens pas la majorité, je n'ai pas le moyen d'imposer une distribution. On n'est d'ailleurs pas loin de considérer comme un acte anormal de gestion le fait de pousser une distribution à l'outrance. Cela limite la possibilité de faire face à l'impôt à la seule cession des titres. Est-ce que ce sont des aspects que vous avez analysés et qui pourraient alimenter une décision du Conseil constitutionnel ? Y a-t-il un risque à ce niveau ? Quelle est votre position ?

M. Charles de Courson, rapporteur. Si je peux me permettre d'illustrer les propos du président : j'ai un patrimoine qui rapporte 1,5 % et l'on crée une taxe sur l'ensemble de ce patrimoine à 2 %. Comment fais-je ? Gabriel Zucman répond que c'est simple : vous vendez une partie de votre actif pour payer l'impôt ou vous procédez à une dation en paiement avec vos actions. À terme, c'est l'extinction du droit de propriété. Nous avons là un énorme problème.

M. Martin Collet. On pourrait d'ailleurs prendre des cas encore plus éloquents. Je crois que c'est le PDG de Mistral AI qui a fait valoir la situation de son entreprise : elle est valorisée de manière considérable mais perd de l'argent. Le rendement n'est pas de 1,5 %, il est de zéro pour le moment. Il y aurait nécessairement des cas particuliers problématiques qui posent des questions très profondes, relevant cette fois de la confiscation.

On en revient sans doute à l'esprit de la jurisprudence constitutionnelle qui, depuis 2012, consiste à considérer que s'il faut tenir compte des revenus perçus l'année précédente, c'est que l'idée de vous obliger à vous séparer d'une partie de votre patrimoine pour payer l'impôt est exclue de la tradition juridique française. En tout cas, il faut tendre à exclure cette situation. Je ne peux donc qu'abonder dans le sens de ce que vous indiquez. C'est un problème extrêmement difficile pour tout un tas de situations qui ne sont peut-être pas si rares, surtout avec un taux à 2 %.

Mme Florence Deboissy. Sur la question de l'assiette de ces taxes, je rejoins parfaitement mon collègue, le professeur Collet, lorsqu'il dit que le fait d'inclure les actifs professionnels dans le champ de la taxe ne me paraît pas, d'un point de vue juridique, poser un problème. Nous avons décidé d'instaurer un régime de faveur pour les actifs professionnels, mais nous n'y sommes pas contraints. Sur le plan politique, la question de l'opportunité se pose, mais sur le terrain juridique, cela ne me semble pas soulever de problème de constitutionnalité.

De même, la taxation des plus-values latentes, alors même qu'on ne dispose pas forcément des liquidités correspondantes, a un précédent avec l'ISF ou l'IFI, où l'on est taxé sur une valeur réelle, donc sur des plus-values latentes. Si je vendais aujourd'hui, je réaliserais un gain, mais je ne vends rien. Mon patrimoine a de la valeur, mais je n'ai pas de liquidités en face. Cela ne pose pas de problème, mais c'est parce qu'il y a un plafonnement. C'est effectivement l'absence totale de plafonnement qui me paraît poser un problème de constitutionnalité, au regard de toute la jurisprudence qui vient d'être rappelée. C'est cette absence de plafonnement qui me semble aujourd'hui soulever un vrai problème de constitutionnalité par rapport au caractère confiscatoire de l'impôt. Nous savons bien que le fait d'être obligé de vendre pour payer l'impôt est contraire à notre tradition constitutionnelle.

M. Charles de Courson, rapporteur. Un plafonnement, mais par rapport à quoi ? Il y a deux conceptions. Il y a le revenu disponible, qui est jusqu'à présent la position du Conseil constitutionnel, et il y a ce que l'on pourrait appeler le revenu économique, c'est-à-dire le revenu dont vous disposez plus celui dont vous pourriez disposer. Si le plafonnement est fonction du revenu disponible, il est évident que

l'on peut le contourner. C'est d'ailleurs ce que faisaient les grandes fortunes en France du temps de l'ISF. Je rappelle que dix des cinquante plus grandes fortunes françaises ne payaient pas un sou d'ISF, et que les quarante autres payaient en moyenne, grâce au plafonnement, un impôt équivalent à 10 % de la valeur de leurs biens.

M. Martin Collet. Une des perspectives pourrait être le plafonnement du plafonnement, un débat qui n'a pas ressurgi depuis 2011. Ce dispositif a existé jusqu'en 2011, et le Conseil constitutionnel l'a jugé conforme à la Constitution cette année-là, c'est-à-dire avant l'évolution de sa jurisprudence en 2012. Il ne faut donc pas complètement exclure que, pour tenter de réconcilier différents points de vue, c'est-à-dire conserver un plafonnement pour éviter les situations de spoliation que nous évoquions, tout en faisant en sorte que le dispositif ne soit pas complètement vidé de sa substance, une perspective de plafonnement du plafonnement pourrait être une solution.

M. le président Jean-Paul Mattei. Par rapport au revenu économique, on parle de revenus. Quelle est votre position, en tant que professeur, sur un bénéfice qui reste dans l'entreprise et n'est pas distribué ? Ce bénéfice est le bien de l'entreprise. Il n'appartient aux actionnaires que s'il y a une opération de distribution de dividendes, décidée par une assemblée générale. Quelle est votre vision, puisque l'on a tendance un peu rapidement à vouloir recréer un ISF sur le patrimoine professionnel ? Comme on parle de revenus, dans l'esprit d'une taxe différentielle où l'on déduit de la taxe Zucman l'impôt payé par ailleurs, il me semble qu'un bénéfice non distribué n'appartient pas aux actionnaires. Quelle est votre position là-dessus ?

Mme Florence Deboissy. Le bénéfice n'appartient pas aux actionnaires, sauf s'ils décident de le distribuer, ce à quoi ils ne sont évidemment pas obligés. Bien souvent, comme vous l'évoquiez, la décision de distribution serait néfaste parce que cet argent a besoin d'être réinvesti dans la société. C'est toute la difficulté. Cela dit, je verrais bien une solution de plafonnement où l'on pourrait prendre en compte un peu plus de revenus que ceux dont on dispose, mais en limitant l'avantage que l'on peut tirer de ce plafonnement, comme le Conseil constitutionnel l'avait décidé en 2011. Je ne sais pas si cela répond complètement à votre question.

Mme Estelle Mercier (SOC). Sur cette question du plafonnement, je trouve la discussion un peu étrange. S'agissant de l'IFI ou de la taxe foncière, dans des cas extrêmement marginaux, on peut évidemment être amené à vendre son patrimoine pour payer l'impôt. La taxe foncière est tout de même la première taxe sur le patrimoine des Français, et elle est assise sur une valeur estimée. Si quelqu'un ne peut pas payer son impôt dans un cas marginal, il est obligé de vendre.

M. Charles de Courson, rapporteur. L'IFI est plafonné en fonction du revenu disponible à un taux de 70 %. Pourquoi ce taux ? Parce que le Conseil constitutionnel, dans ses autres jurisprudences sur l'impôt sur le revenu, raisonne en taux marginal et non en taux moyen. Deuxième chose, sur les taxes foncières.

J'ai même lu des articles de gens prétendument compétents affirmant que la taxe foncière n'est pas plafonnée. Or, elle l'est. C'est peu connu, mais les taux sont plafonnés : ils ne peuvent excéder deux fois le taux moyen national. On voit bien que le législateur a prévu un plafond. De plus, en droit constitutionnel français, tous les impôts locaux sont plafonnés. Il y a donc bien un plafond, qui n'est pas fonction du revenu mais du taux lui-même, lequel évolue d'ailleurs d'année en année. Quelques communes ont atteint ce taux plafond.

M. Martin Collet. J'ajouterai un mot à ce sujet. Il existe un premier dispositif formidable qui s'appelle Airbnb, qui permet justement aux propriétaires de biens de valeur de gagner un peu d'argent pour payer leurs taxes foncières. Ensuite, il y a les dispositifs de remise gracieuse, sur lesquels les statistiques, très accessibles, montrent que l'administration fiscale est assez généreuse. C'était surtout le cas pour la taxe d'habitation, du temps où elle existait, mais cela reste vrai pour des cas particuliers. Je pense toutefois que ce n'est pas tout à fait le même débat.

M. Charles de Courson, rapporteur. Il y a un double plafonnement : un plafonnement de taux et un plafonnement en fonction du montant des revenus pour certaines catégories de contribuables à faibles revenus. Je ne sais pas si cela concerne 5 ou 6 % des contribuables, il faudrait vérifier les statistiques, qui sont ainsi plafonnés.

Mme Estelle Mercier (SOC). Si l'on estime qu'il peut y avoir des possibilités de dégrèvement, comme vous le dites, on peut aussi imaginer des dispositifs pour des cas extrêmement marginaux, comme celui de Mistral AI. On sait que la probabilité pour les start-ups d'être touchées par la taxe Zucman est extrêmement faible. Je crois qu'on l'avait calculée à 0,001 % de la base. Ce sont vraiment des cas très peu nombreux. Pour ces situations marginales, on peut effectivement mettre en place des dispositifs de dégrèvement ou de report de l'impôt, comme cela existe par ailleurs. Ce n'est pas juridiquement impossible.

M. Charles de Courson, rapporteur. Pour les patrimoines de plus de 100 millions d'euros, on estime le nombre de foyers concernés à 1 800. Nous n'avons pas de simulation sur ce que donnerait un plafonnement à 70 % du revenu disponible. Si l'on retient le revenu économique, on se heurte à une autre jurisprudence du Conseil constitutionnel, avec un fort risque d'annulation pour plafonnement insuffisant. Or, il est assez facile de manipuler son revenu disponible, ne serait-ce qu'en distribuant peu ou plus du tout. Il n'y a pas que la non-distribution. Il y a aussi l'optimisation fiscale, qui concerne une toute petite minorité, par exemple en créant du déficit foncier. C'est une vieille technique.

Mme Florence Deboissy. Certains affirment que cette taxe est à tous les coups inconstitutionnelle et d'autres estiment qu'elle ne l'est pas du tout, mais nous ne le savons pas. Il faudrait reposer la question au Conseil constitutionnel. C'est une taxe complètement atypique, qui a son propre équilibre. La jurisprudence de 2012 s'inscrivait dans un contexte politique très particulier. Depuis, le Conseil

constitutionnel a une jurisprudence moins politique, plus neutre. On ne peut pas forcément extrapoler de décisions rendues dans des cas très précis pour conclure que cette taxe est forcément inconstitutionnelle. En même temps, il y a de vrais problèmes de constitutionnalité qui se posent. Je pense qu'à tout le moins, le dispositif devrait être retravaillé. Cela étant, seul le Conseil constitutionnel a la réponse, qui dépendra aussi du taux et de beaucoup d'autres paramètres.

M. le président Jean-Paul Mattei. Au-delà du taux, il y a la capacité à faire face à cet impôt en allant chercher l'argent dans la société qui est « génératrice » de cet impôt. Si je n'ai pas la capacité juridique de mobiliser ces fonds, c'est-à-dire en demandant une distribution, ou si je ne peux pas céder mes parts en raison de clauses d'agrément ou d'interdictions d'aliéner dans les statuts, de vrais problèmes juridiques se posent sur l'effectivité du paiement de cette taxe.

Mme Florence Deboissy. Il faudrait peut-être introduire une condition de contrôle, c'est-à-dire que la taxe ne serait due que lorsque la personne est en situation de contrôle. Cela éviterait beaucoup de problèmes. D'autant que, dans la plupart des cas que l'on peut imaginer, les personnes concernées sont sans doute en position de contrôle. Ce sont peut-être des pistes à explorer pour sécuriser le dispositif.

M. Charles de Courson, rapporteur. Si je résume votre position à l'un et à l'autre, une taxe différentielle sur l'ensemble du patrimoine, y compris les biens professionnels, et sans plafonnement, se ferait annuler en l'état actuel de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Mme Florence Deboissy. Sous cette réserve : je pense que s'il n'y a aucun plafonnement, il y a un risque d'inconstitutionnalité. Après, dire que c'est certain, je n'en sais rien, mais le risque est bien réel.

M. Martin Collet. Oui, je pense que c'est effectivement le plus probable.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dès lors, le problème devient le revenu de référence : plafonne-t-on en fonction du revenu disponible ou d'un revenu disponible amélioré ? Il me semble qu'en l'état actuel de la jurisprudence, c'est le revenu disponible. Si l'on prend le revenu économique, je crains que l'on ne se heurte à une censure du Conseil constitutionnel. Partagez-vous ce sentiment ?

Mme Florence Deboissy. On raisonne sur une taxe très spécifique qui vise aussi à restaurer l'égalité devant l'impôt. Certes, il y a une atteinte à un certain nombre de principes, mais si cette atteinte est justifiée par un but que l'on considère comme légitime, elle peut être admise. On n'est pas du tout sur le même cas que l'ISF, qui concernait beaucoup de monde. On est vraiment sur une taxe très particulière. L'objectif très particulier de cette taxe peut justifier une atteinte plus importante que pour des taxes plus larges. C'est pourquoi il est difficile d'avoir une position tranchée sur ce que serait la position du Conseil constitutionnel, compte tenu de la spécificité de cette taxe, des personnes visées et des objectifs d'égalité fiscale qu'elle est censée porter.

M. le président Jean-Paul Mattei. Un des arguments de cette taxe repose sur le revenu économique, théorique en quelque sorte. J'aimerais avoir votre avis sur cette notion, car les travaux de l'IPP à ce sujet s'apparentent presque à une négation de la personnalité morale ou fiscale de l'entreprise, puisqu'on ne fait plus de différence entre la qualité de l'associé personne physique et l'entreprise elle-même.

Mme Florence Deboissy. Sauf si l'on restaure cette condition de contrôle que nous évoquions.

M. le président Jean-Paul Mattei. Oui, mais la condition de contrôle est également complexe. Une personne peut contrôler seule. On peut ensuite l'élargir au cercle familial, mais on sait bien que l'entente n'y est pas toujours parfaite. Même si la notion de contrôle est connue, dans les sociétés de famille, avec les frères, les sœurs, les conjoints, peut-on aller jusque-là ? Chacun a sa propre vie et sa propre vision des choses.

M. Charles de Courson, rapporteur. Quand il y a un pacte d'actionnaires, la situation est claire. Mais en l'absence de pacte, mon frère ou ma sœur n'est pas forcément dans la même position que moi. Tout cela me semble extrêmement compliqué.

Mme Florence Deboissy. Nous serons tous d'accord sur ce point.

M. le président Jean-Paul Mattei. Merci beaucoup pour cet échange passionnant.

*

* *

18. Table ronde, ouverte à la presse, réunissant Me Pierre Dedieu, Me Marc Bornhauser et Me Claire Rameix-Séguin, avocats (5 mai 2026)

M. le président Jean-Paul Mattei. Mes chers collègues, nous allons entendre plusieurs avocats. Maître Claire Rameix-Séguin, vous êtes avocate au Conseil d'État et à la Cour de cassation, spécialiste des questions de droit fiscal national et international. Votre éclairage sur les questions constitutionnelles et conventionnelles que nous nous posons sera donc précieux. Maître Bornhauser, vous êtes avocat fiscaliste et vous vous intéressez de près à l'évolution de notre système fiscal, publiant régulièrement des articles sur ce sujet. Maître Pierre Dedieu, vous êtes également avocat fiscaliste, spécialisé en droit fiscal, notamment en matière patrimoniale et immobilière. Votre expertise sera éclairante pour notre commission d'enquête, dont les travaux s'intéressent à l'imposition des plus hauts revenus et des plus hauts patrimoines. Ces derniers disposent en effet des moyens de piloter leurs revenus et d'orienter leur patrimoine de manière à atténuer leur imposition. Il en découle, pour les plus aisés d'entre eux, une régressivité de leur taux d'imposition globale qui interroge sur l'efficacité et l'équité de notre système fiscal.

Vous pourrez, si vous le souhaitez, faire un propos liminaire de cinq minutes chacun, puis le rapporteur et les membres de la commission ici présents vous poseront des questions. Je précise que le rapporteur abordera successivement trois grandes thématiques : le rôle des avocats fiscalistes, les dispositifs fiscaux auxquels recourent le plus fréquemment les ménages les plus aisés et les réformes relatives à cette fiscalité. Une fois que le rapporteur aura posé ses questions sur une thématique, je donnerai la parole aux membres de la commission qui souhaitent intervenir.

Je précise également, au regard de la technicité de notre sujet et du temps limité, que certaines questions nécessiteront sans doute des compléments écrits. Vous pourrez donc compléter par écrit vos réponses.

Nous sommes dans le cadre d'une commission d'enquête. L'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vais donc vous inviter chacun à lever la main droite et à dire « je le jure ».

(*Maîtres Rameix-Séguin, Bornhauser et Dedieu prêtent successivement serment*).

Mme Claire Rameix-Séguin, avocate au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Mon rôle est un peu particulier : je suis avocate au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Nous avons le monopole de la représentation devant ces deux hautes juridictions pour les pourvois en cassation. Nous intervenons aussi sur des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) et, éventuellement, devant la Cour

européenne des droits de l'homme (CEDH) ou la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Par essence, mon activité est purement contentieuse. Je n'ai aucune activité de conseil. Mon activité est extrêmement transversale : je ne fais pas que de la fiscalité patrimoniale, ni même que de la fiscalité. J'interviens dans tous les domaines du droit et je ne me présenterais pas comme une spécialiste du droit fiscal. En revanche, il est vrai que je traite beaucoup de droit fiscal dans mon activité d'avocat au Conseil.

Du fait de mon positionnement, je vois le contentieux fiscal lorsqu'il arrive assez tard, avec un décalage par rapport aux textes en vigueur, puisqu'il peut s'écouler cinq ans de contentieux en première instance avant d'arriver au pourvoi. Le rôle du Conseil d'État et de la Cour de cassation est celui de juges du droit, nous nous concentrons sur les questions juridiques.

Un aspect qui peut vous intéresser, et qui était l'objet des entretiens du contentieux du Conseil d'État auxquels j'avais participé, concerne les stratégies fiscales. Il s'agit notamment de confronter la norme fiscale nationale aux règles supérieures, que sont la Constitution, la CEDH ou la CJUE. Dans un contentieux, face à une problématique de confrontation de la loi à une norme supérieure, nous devons faire un choix : poser une QPC ou privilégier la voie européenne ? Les éléments pris en compte pour déterminer ces choix sont le temps, le budget et, surtout, les chances de succès, qui dépendent évidemment du terrain sur lequel nous avons le plus de chances de l'emporter. Les enjeux sont un peu différents. Mon intervention portera donc plus sur les stratégies contentieuses que sur les stratégies de fond.

M. Marc Bornhauser, avocat fiscaliste. Je suis avocat spécialisé en droit fiscal. Je conseille et défends mes clients sur tous les sujets juridiques qui entrent dans mon champ de compétence. Je ne suis ni conseil en gestion de patrimoine, ni *family officer*. Je ne gère pas l'administratif de mes clients, je ne m'occupe que de droit.

Au cabinet, nous nous occupons notamment de la *compliance*, en aidant nos clients à accomplir leurs obligations fiscales, comme les déclarations. Nous réalisons également des audits patrimoniaux pour vérifier leur conformité avec la règle fiscale. Nous répondons à leurs questions lorsqu'ils nous soumettent une opération qu'ils envisagent pour leur dire si elle est conforme à la norme et les guider pour qu'elle le soit. Nous leur donnons des conseils pour qu'ils choisissent la voie la moins imposée, ce qui est un droit constitutionnel. Nous les aidons à mettre en œuvre des opérations d'investissement, de désinvestissement ou de transmission. Nous les assistons lors des contrôles fiscaux et les défendons devant les tribunaux.

Enfin, nous faisons partie des rares avocats qui mènent un contentieux d'attaque de la norme, c'est-à-dire que nous contestons la conformité d'une instruction administrative aux normes supérieures, voire d'une loi aux textes constitutionnels ou européens. Cela résume l'ensemble de mon activité.

M. Pierre Dedieu, avocat fiscaliste. Monsieur le président, j'exerce la même activité que mon confrère. Aujourd'hui, nous pourrons vous apporter un éclairage fondé non seulement sur notre pratique, mais aussi sur le ressenti de nos clients. Nous pouvons être en quelque sorte les ambassadeurs de ce qu'ils ne peuvent pas toujours vous exprimer directement. Nous essaierons de vous faire passer le message de ce que ressentent parfois les contribuables lorsqu'ils prennent connaissance de certains textes ou assistent à certains débats. Leurs réactions ne sont pas toujours aussi caricaturales qu'on peut le penser. Il existe aujourd'hui un vrai sujet de rupture entre les contribuables fortunés, qui ont le sentiment d'être souvent stigmatisés, et le débat public. Il est donc intéressant d'avoir l'opportunité de vous transmettre leur vision.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ma première question portait sur vos missions et vos liens avec vos clients, mais vous y avez déjà répondu. Un point que vous n'avez pas traité est le type de clientèle que vous avez en termes de niveau de revenu et de patrimoine.

M. Marc Bornhauser. Nous faisons de la fiscalité du patrimoine, ce qui suppose que ce patrimoine emporte certains enjeux. Il est difficile de quantifier, car un client peut avoir besoin de nous pour une opération spécifique sans pour autant avoir une fortune ou des revenus importants. Je vais plutôt vous décrire ma clientèle.

J'ai des chefs d'entreprise, c'est-à-dire des personnes qui ont créé et dirigent leur entreprise, et qui ont d'ailleurs des fiscalistes d'entreprise avec lesquels j'échange. Ils recourent à mes services précisément parce qu'ils ne veulent pas confier leurs affaires personnelles aux fiscalistes de leur société. J'ai également des cadres supérieurs, des patrons d'entreprises cotées, des gérants de fonds. Des gens qui gagnent énormément d'argent mais n'ont pas forcément un gros patrimoine. Leur enjeu est d'investir leurs revenus importants pour se constituer ce patrimoine. Enfin, il y a ce que j'appellerais les rentiers : des retraités, des investisseurs en capital, des gens qui ont fait fortune, vendu leur entreprise et qui souhaitent gérer la fiscalité de leur patrimoine de manière optimale.

M. Pierre Dedieu. Monsieur le rapporteur, la situation est à peu près la même pour moi. 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. Les profils sont les mêmes : fondateurs ou associés d'entreprises, dirigeants ou cadres, et suivi de familles avec des problématiques variées.

Nous ne sommes pas forcément représentatifs de l'ensemble de la profession. La sémantique est compliquée entre les notions de personnes fortunées et de personnes aisées, car il n'y a pas de norme officielle. Mais nous nous inscrivons, en tant que conseil et compte tenu de nos taux horaires, plutôt dans la tranche des plus fortunés. D'autres avocats auront accès à des clientèles dont les niveaux de fortune commencent peut-être un peu plus bas.

Mme Claire Rameix-Séguin. Pour ma part, la clientèle des avocats aux Conseils est beaucoup plus variée, tant dans le spectre des matières que dans celui des clients. Nous avons vraiment de tout. Par hypothèse, pour les contentieux fiscaux, il s'agit de personnes qui ont des moyens, mais ce n'est pas du tout ciblé sur des patrimoines ou des revenus très élevés. Cela dépend des sujets. J'ai eu des dossiers concernant l'ancien impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ou l'impôt sur la fortune mobilière (IFI), des dossiers d'apport-cession, mais je ne serais même pas en mesure de vous dire quel est le patrimoine de mes clients.

L'angle par lequel j'aborde les dossiers est celui d'une question juridique précise. Je travaille sur un dossier, sur une question, et à part connaître l'enjeu financier du litige, j'ignore dans la plupart des cas totalement le patrimoine de mes clients, puisque je ne fais ni structuration ni analyse patrimoniale.

M. Charles de Courson, rapporteur. Pour votre information, notre commission s'intéresse grosso modo au 0,1 % des foyers ayant le revenu fiscal le plus élevé et au 0,1 % ayant le patrimoine le plus élevé, à supposer que nous disposions de statistiques précises sur ce deuxième volet, qui sont beaucoup moins fournies que sur le premier.

Ma deuxième question concerne les demandes de vos clients. Quelles sont leurs principales préoccupations lorsqu'ils vous consultent ? S'agit-il de problèmes de transmission, que vous avez évoqués, de la volonté de payer le moins d'impôts possible, de mobilité internationale, de rendement de leur patrimoine ? Et quelle place occupe la recherche de l'optimisation fiscale dans ces demandes ?

M. Pierre Dedieu. Vous avez résumé l'essentiel des sujets. Je pense que le premier rôle pour lequel nous sommes sollicités est un rôle de clarification. Les textes fiscaux sont complexes, je prendrai l'exemple de l'IFI. Les clients nous interrogent pour savoir quel régime fiscal s'appliquera à eux en perspective d'une opération qu'ils envisagent, ou dans un contexte complexe, par exemple transfrontalier. Ces opérations peuvent être la cession ou la transmission de leur entreprise, ou la perception de flux. C'est donc d'abord un travail d'explication, d'analyse et de clarification.

Ensuite, 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.

M. 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. Nous structurons aussi leurs investissements, notamment dans l'immobilier. Enfin, nous les aidons à quitter la France, ce qui est toujours un crève-cœur pour nous, ou au contraire, à s'y installer. C'est pour cela que j'avais fait un podcast au titre provocateur : « La France est un paradis fiscal », dont nous aurons peut-être l'occasion de reparler.

Mme Claire Rameix-Séguin. C'est un peu différent, compte tenu de mon prisme. Quand les clients viennent me voir, ils ont généralement perdu devant la cour administrative d'appel et souhaitent former un pourvoi en cassation. Dans certains cas, on peut penser que le client est jusqu'au-boutiste, mais très souvent, le contentieux révèle une insécurité juridique, soit sur l'application de la norme à l'espèce, soit sur la norme elle-même. Pour nous, avocats au Conseil, c'est le point le plus intéressant.

Ce qui est le plus délicat pour mes clients, c'est cette insécurité juridique. Nous avons un certain nombre de dossiers où, même nous, en intervenant, ne savons pas ce qui sera jugé, avec des enjeux financiers potentiellement très importants, des redressements fiscaux assortis de pénalités pour manquement délibéré, y compris sur des points qui peuvent être sujets à controverse. Je pense que cette recherche de sécurité juridique est le point commun entre la clientèle que je vois à mon stade et celle que voient mes confrères au stade du conseil. C'est une vraie demande. Il n'y a pas forcément une volonté d'éluder l'impôt, mais parfois une insécurité sur la manière de faire les choses correctement.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ma troisième question s'adresse à Mme Rameix-Séguin. Vous êtes avocate au Conseil d'État et à la Cour de cassation et vous êtes intervenue en décembre 2024, devant le Conseil d'État au sujet des principaux enjeux actuels du contentieux fiscal. Au regard de ce qui nous intéresse, quelles sont les principales préoccupations de vos clients lorsqu'ils vous consultent sur des problèmes contentieux ? Quels dispositifs fiscaux ou quelles interprétations de l'administration font le plus fréquemment l'objet de contestations ?

Mme Claire Rameix-Séguin. J'ai déjà partiellement répondu, mais je peux vous dire, pour les clientèles de particuliers, quel type de contentieux je rencontre, sans que cela soit forcément très représentatif. Nous avons toujours du contentieux sur les pactes Dutreil, pour savoir si les conditions sont remplies. Sur les contentieux ISF, nous avions 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. Comme ce sont des dispositifs très utilisés, par hypothèse, les cas qui posent difficulté arrivent au contentieux.

J'ai eu également des litiges sur l'appréciation du domicile fiscal pour déterminer si une personne doit être taxée en France, ou sur l'application des conventions fiscales. Les fichiers HSBC ont aussi généré beaucoup de contentieux sur les comptes non déclarés à l'étranger, avec des enjeux importants qui montent jusqu'au Conseil d'État ou à la Cour de cassation.

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 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.

M. le président Jean-Paul Mattei. N'est-ce pas plutôt du domaine des conflits entre associés ?

Mme Claire Rameix-Séguin. Lorsqu'un actionnaire utilise les biens de la société à des fins étrangères à l'intérêt social, il y a un acte anormal de gestion. Du côté de la société, la charge n'est pas déductible. Du côté de l'actionnaire, c'est un revenu réputé distribué, qui est taxé chez lui avec des pénalités, souvent de 40 %, voire 80 %. L'administration fiscale dispose donc déjà de moyens pour sanctionner ces comportements anormaux.

M. le président Jean-Paul Mattei. Comment se répartit votre activité entre le Conseil d'État et la Cour de cassation, puisque la nature des impôts diffère, avec par exemple les droits d'enregistrement relevant de la Cour de cassation ?

Mme Claire Rameix-Séguin. J'interviens beaucoup plus devant le Conseil d'État. En réalité, j'ai davantage une clientèle d'entreprises en fiscalité, y compris internationale, qu'en fiscalité patrimoniale. C'est un volet beaucoup plus important de mon activité. J'interviens donc plus devant le Conseil d'État, car la compétence de la Cour de cassation en matière patrimoniale se limite désormais à l'IFI et aux droits de mutation. Le contentieux devant la Cour de cassation est souvent délicat, car il s'agit de litiges de valorisation, sur lesquels la Cour exerce un contrôle très limité car très factuel. On a parfois des problèmes de méthodologie, mais ce n'est pas le plus facile. Devant le Conseil d'État, nous avons plus de questions juridiques d'interprétation de la norme.

M. Charles de Courson, rapporteur. J'en ai terminé pour le premier bloc. Y a-t-il des questions sur cette première partie ? Non ? Alors, nous passons à la deuxième partie sur la fiscalité des ménages les plus aisés.

Cette question s'adresse à chacun de vous trois. Quels sont aujourd'hui les principaux leviers d'optimisation fiscale que vous proposez à vos clients les plus aisés, en termes de revenus et de patrimoine ? Je pense notamment au régime de la location meublée non professionnelle (LMNP), au pacte Dutreil, au dispositif d'apport-cession, aux contrats d'assurance-vie ou aux plans d'épargne retraite (PER).

M. Pierre Dedieu. Nous n'avons pas une approche qui consiste à vendre des solutions ou des produits. Notre démarche consiste à écouter le projet d'un client et à voir ce qui peut lui correspondre.

Les leviers que les clients recherchent à ce niveau de patrimoine et de revenus sont d'abord le recours à des instruments capitalisants, que ce soit la souscription d'un contrat d'assurance-vie, d'un contrat de capitalisation, d'une société d'investissement à capital variable (Sicav) partagée ou dédiée, ou d'une holding. Le principe de la capitalisation va de pair avec l'idée que leurs revenus sont suffisants pour couvrir leurs dépenses et leur train de vie, et que l'excédent rejoint une poche de capitalisation, soit dans un contrat spécifique, soit dans la sphère de l'impôt sur les sociétés.

Le deuxième point est l'anticipation de la transmission. Un levier consiste à dire : « J'ai un certain âge, j'ai amassé une certaine fortune, je souhaite transmettre ». Le fait d'anticiper permet de réaliser des économies par rapport à une succession, où le taux est à 45 % du montant brut. Anticiper permet la prise en charge des droits par le donateur, ce qui est déjà une économie en soi, le recours au démembrement, qui réduit l'assiette, et l'utilisation de mécanismes comme le pacte Dutreil pour les cas spécifiques qui en relèvent.

Le troisième volet, que vous avez évoqué, concerne la cession de titres. Lorsqu'un client n'a pas besoin d'appréhender la totalité du produit de cession à titre personnel, par exemple parce qu'il a déjà sa résidence principale et secondaire et préfère réinvestir, on peut réfléchir à un apport-cession, avec ses contraintes et la typologie des investissements éligibles. On peut aussi envisager une donation-cession, qui consiste à donner les titres avant qu'ils ne soient cédés, ce qui permet d'organiser une transmission en ne payant que les droits de donation et en purgeant la plus-value.

Enfin, il y a le régime des impatriés, qui peut être attractif pour ceux qui viennent exercer une activité en France, et son symétrique, qui est dans certains cas le transfert de domicile hors de France.

M. Marc Bornhauser. Je n'ai pas grand-chose à ajouter, car mes clients ont à peu près le même profil et je leur propose les mêmes solutions. Je précise que la LMNP ne concerne pas nos clients. En revanche, la para-hôtellerie peut être un vecteur d'optimisation. Le pacte Dutreil, oui, c'est le dernier grand outil qui nous reste avant l'exil fiscal, donc nous y tenons, et surtout, nos clients y tiennent. L'apport-cession, j'en fais peu, car cela concerne généralement les *serial* entrepreneurs qui vendent leur entreprise en cours de carrière, vers 40-50 ans, et veulent rebondir. J'en ai eu beaucoup, mais j'en ai moins maintenant, peut-être parce que je vieillis avec mes clients.

Ce qui est important, c'est la structuration des investissements immobiliers. 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. La démarche leur permet de dégager du cash pour financer leur train de vie ou d'autres types d'investissement.

M. le président Jean-Paul Mattei. Vos clients ont-ils de nombreuses structures soumises à l'IS ? Vous parlez d'immobilier.

M. Marc Bornhauser. Oui, l'impôt sur les sociétés est assez recherché. L'idée de sortir en plus-value des particuliers au bout de trente ans sans payer d'impôt est séduisante, mais pendant trente ans, on souffre à l'acquisition et à la détention. L'IS est donc une solution assez prisée. On sait faire un peu mieux, mais nous allons garder cela pour nous.

M. Charles de Courson, rapporteur. C'est une bonne solution parce que le taux de l'IS a été baissé de 50 % à 25 %, alors que le barème de l'impôt sur le revenu a augmenté. Le différentiel est devenu très important, ce qui n'était pas le cas lorsque le taux de l'IS était plus élevé. Partagez-vous ce diagnostic ?

M. Marc Bornhauser. Vous avez parfaitement raison, monsieur le rapporteur. Pendant longtemps, on a essayé de transformer des dividendes en plus-values parce que leur taux d'imposition était nettement supérieur. Aujourd'hui, avec la *flat tax*, ce n'est plus le cas. Nos schémas évoluent au fur et à mesure de ce que vous votez.

M. le président Jean-Paul Mattei. Quand vous conseillez à des clients de créer des structures à l'IS pour leur immobilier, acceptent-ils le fait que, le jour où ils vendront, ils paieront l'impôt sur la distribution et peut-être sur la liquidation ? Ils ont certes amorti leur immobilier, mais on ne peut pas être et avoir été. Assument-ils cet arbitrage qui les prive du profit théorique d'une exonération de plus-value au bout de trente ans ?

M. Marc Bornhauser. « Un bon tiens vaut mieux que deux tu l'auras ». Il y a une dimension dont on n'a pas parlé : le plafonnement de l'IFI. Une fois que vous avez encapsulé tous vos revenus dans une structure opaque, vous pouvez jouer une stratégie de plafonnement, ne plus payer d'impôt du tout et vivre sur votre compte courant. C'est un sujet dont on va reparler.

M. Pierre Dedieu. 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. 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 dans un premier temps, la réflexion porte sur la croissance d'un patrimoine grevé d'impôts latents.

Mme Estelle Mercier (SOC). J'ai deux questions. La première : on a estimé qu'environ 13 000 millionnaires ne payaient pas d'impôt sur le revenu, mais payaient un impôt sur la fortune immobilière. Puisque vous en avez parlé, cela m'intéresse de savoir si vous avez ce type de clients et, selon vous, à quelle situation cela correspond. Nous cherchons encore à identifier ces 13 000 millionnaires.

M. Marc Bornhauser. Je vous ai déjà répondu. Ce sont des gens 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.

M. Pierre Dedieu. Je nuancerais un tout petit peu ce que dit mon confrère, car je pense que parmi ces 13 000 personnes, il y a beaucoup de « pauvres millionnaires ». Il peut s'agir de personnes qui ont 1,3 million d'euros d'actifs immobiliers et qui sont retraitées, ou non-résidents venus s'installer en France pour leur retraite et qui perçoivent des revenus de source étrangère taxés à la source. Il peut aussi s'agir de personnes qui ont divorcé. Il ne s'agit pas forcément de montages sophistiqués. Beaucoup de personnes peuvent avoir, à ce niveau de 1,3 ou 1,5 million d'euros d'actifs immobiliers, des revenus assez limités.

Mme Estelle Mercier (SOC). Ma deuxième question est dans le même ordre d'idées. Monsieur Bornhauser, vous avez qualifié en 2024, lors d'une interview, la France de « paradis fiscal » par rapport à nos voisins. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi ?

M. Marc Bornhauser. Oui, bien sûr. La France a la chance d'avoir la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dans son bloc de constitutionnalité. L'article 13 de cette déclaration, sur le consentement à l'impôt et les capacités contributives, interdit au législateur, sauf schéma abusif, de taxer des revenus latents. 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.

C'est très différent de ce qui se passe chez nos voisins. Les Néerlandais ont une taxation latente des revenus du capital, qui a remplacé leur impôt sur la fortune. Les Suisses vous taxent sur vos revenus notionnels, qu'ils soient distribués ou non, parce que leur norme supérieure le leur permet. Chez nous, ce n'est pas possible.

M. Charles de Courson, rapporteur. Si je peux me permettre, les Suisses ont un taux d'imposition très faible, avec en plus la spécialité cantonale qui permet des exonérations totales. Certains cantons, comme celui de Zoug, concentrent d'ailleurs de très grandes fortunes françaises.

M. Marc Bornhauser. À Zoug, on parle suisse allemand, une langue assez difficile. Étant citoyen helvétique, je connais bien la Suisse. L'impôt dans les villes où il fait bon vivre et où l'on parle français, comme Genève ou Lausanne, n'est pas neutre. Cela coûte cher d'être en Suisse, sauf si vous bénéficiez du régime du forfait, réservé aux étrangers. Les Suisses importent des riches, mais perdent les leurs. Il faut savoir que les riches Suisses quittent la Suisse, notamment pour l'île Maurice.

M. Charles de Courson, rapporteur. C'est le système du forfait, qui était basé sur trois fois la valeur locative. C'est comme ça que Johnny Hallyday avait un revenu théorique de 300 000 euros en Suisse.

M. Marc Bornhauser. C'est passé à sept fois.

M. Philippe Bonnecarrère (NI). Vous venez de faire référence à la notion de compte courant. Je ne voyais pas le lien avec la fiscalité. Je comprends que lorsque je prélève sur mon compte courant, je ne prélève pas des revenus, mais je ne vois pas bien en quoi cela interfère avec notre sujet. Dans mon esprit, un compte courant créditeur correspond à de l'argent que j'ai apporté à la société. Je vois mal comment je pourrais me constituer un compte courant sur des revenus non distribués. Pourriez-vous m'expliquer en quoi l'usage du compte courant est un moyen d'optimiser la fiscalité ?

M. Marc Bornhauser. Soyons très clairs : sur l'argent qui a servi à constituer le compte courant, mon client a payé de l'impôt. Par exemple, il a vendu un immeuble et a payé l'impôt sur la plus-value. Avec cet argent, il va créer une structure à l'IS, par exemple une société civile au capital de 1 000 euros, et il va mettre en compte courant de l'argent sur lequel il aura donc déjà été taxé. Cet argent va travailler, être investi dans l'immobilier et produire des loyers. Le contribuable, plutôt que de se verser des dividendes, demandera le remboursement de son compte courant, qui est une opération non imposable.

M. le président Jean-Paul Mattei. Il peut y avoir des cas où l'opération de cession a généré peu de fiscalité, ce qui permet de créer un compte courant à bon compte. Dans certaines situations, les gens vivent sur ces comptes courants.

Depuis la suppression de l'ISF, qui taxait les comptes courants, la donne a changé. Avez-vous senti une modification de comportement ?

Concernant le pacte Dutreil, vous parliez d'opérations d'anticipation. On reproche souvent à ce dispositif d'être utilisé en vue d'une cession rapide. Le rencontrez-vous souvent en pratique ? Ou s'agit-il de vraies transmissions familiales ? L'évolution de la société holding et le rallongement de la durée du pacte à six ans ont-ils eu un effet dans votre pratique ?

M. Marc Bornhauser. L'allongement de la durée de conservation dans le cadre du pacte Dutreil de deux ans engendre un effet particulièrement regrettable. Lorsqu'une transmission d'entreprise est réalisée sous ce régime, la société n'est généralement pas vendue immédiatement, bien qu'une cession ultérieure demeure

possible après l'expiration des engagements de conservation. Auparavant, la durée totale des engagements, collectif puis individuel, s'élevait à six ans, puisque l'engagement collectif était souvent signé la veille de la donation, ce qui entraînait une période de deux ans suivie de quatre ans. Désormais, cette durée est de huit ans.

Or, toute transmission génère des droits de mutation qui doivent être acquittés. Il existe un régime de paiement différé puis fractionné, d'origine réglementaire et ne relevant donc pas de la souveraineté parlementaire, qui permet de ne payer que des intérêts à un taux très faible pendant cinq ans, avant d'amortir la dette sur dix ans. Avec l'ancien dispositif, la transmission portait généralement sur la nue-propriété, mais aussi sur une partie en pleine propriété. Cela permettait aux donataires, au terme des engagements de conservation, de faire racheter leurs titres par la société dans le cadre d'une réduction de capital et d'utiliser les fonds ainsi obtenus pour payer les droits de donation. Il était d'ailleurs plus intéressant de mettre les droits à la charge du donataire, car cela avait un impact sur le calcul de la plus-value future, le montant des droits de donation majorant le prix de revient lors de la cession.

Nous parvenions à organiser ce financement au terme des cinq ans du paiement différé, qui coïncidait peu ou prou avec la fin des six ans d'engagement. Il ne restait que quelques mois à financer. Aujourd'hui, avec l'allongement de deux ans, cet équilibre est rompu. Certes, il existe le mécanisme du « réputé acquis », mais il ne réduit la durée que d'un an. De surcroît, ce mécanisme n'est pas si fréquent, car il suppose que l'un des donataires exerce une fonction de direction effective, ce qui n'est pas toujours possible. Il ne s'agit pas de nommer des hommes de paille ; en tant que conseils, nous engageons notre responsabilité sur la validité du schéma et nous nous en tenons à des montages sérieux.

M. Charles de Courson, rapporteur. S'agirait-il d'allonger le délai de différé de paiement pour aligner les deux durées ?

M. Marc Bornhauser. Oui, mais la loi m'oblige à commencer l'amortissement sur dix ans au bout de cinq ans. Or, à ce moment-là, je suis encore contraint par mon engagement individuel de conservation. Je ne peux donc pas réaliser l'opération de débouclage, c'est-à-dire la réduction de capital portant sur les titres donnés en pleine propriété, pour financer le paiement des droits. C'est pourquoi nous souhaiterions que le gouvernement, qui a la main sur le paiement fractionné et différé, nous accorde ces deux années supplémentaires sous forme de différé de paiement. Ce serait une mesure appréciée, mais elle ne relève pas de votre compétence, car elle est inscrite dans la partie réglementaire du livre des procédures fiscales.

M. Charles de Courson, rapporteur. Le fait que ce soit réglementaire n'empêche pas le législateur d'intervenir. Il suffirait de voter une disposition précisant que ce délai ne saurait être inférieur à une certaine durée, dans la limite de ce que le pouvoir réglementaire peut fixer. C'est une technique que nous maîtrisons.

M. Marc Bornhauser. Une telle initiative serait très appréciée.

M. Charles de Courson, rapporteur. Je passe à la cinquième question, qui concerne la mobilité fiscale de vos clients, puisque vous vous intéressez tant à l'importation qu'à l'exportation de certaines grandes fortunes. Cette question s'adresse à M. Dedieu. Vous avez rédigé plusieurs tribunes sur l'*exit tax*. Dans votre pratique, ce dispositif vous paraît-il efficace ? Si ce n'est pas le cas, quelles pistes d'amélioration pourraient être envisagées ?

M. Pierre Dedieu. Oui, je pense que ce dispositif 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. Les délais imposés par l'*exit tax* rendent aujourd'hui ce type d'opérations impossibles ou du moins permettent à la France d'appréhender l'impôt.

Toutefois, ce dispositif me semble fragilisé par les attaques dont il fait régulièrement l'objet. Une durée de cinq ans me paraît être un maximum. 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. Alors que la France n'hésite pas à taxer les plus-values des personnes qui s'installent sur son territoire, elle devrait pouvoir renoncer à taxer celles qui cèdent leurs titres après cinq ans d'expatriation. Il ne s'agit pas d'un schéma purement fiscal.

Ce dispositif présente aujourd'hui de nombreuses zones d'ombre, car il a fait l'objet de retouches régulières depuis sa création en 2011. Le Bulletin officiel des finances publiques (Bofip) qui commente ce dispositif technique date de 2012. Je sais que la direction de la législation fiscale (DLF) y travaille et doit publier une version actualisée prochainement, qui, je l'espère, répondra à de nombreuses interrogations pratiques sur son fonctionnement. Sans entrer dans les détails, de nombreux points techniques soulèvent des questions importantes, notamment sur les titres de sociétés à prépondérance immobilière, les titres de type *management package* ou l'articulation de ce dispositif avec d'autres.

M. Marc Bornhauser. Si je peux me permettre une précision sur l'*exit tax*, j'ai obtenu l'année dernière un arrêt du Conseil d'État concernant sa rétroactivité. Lorsque l'*exit tax* a été réintroduite, elle était rétroactive au 3 mars. Pour un départ au sein de l'Union européenne, j'ai contesté cette rétroactivité et obtenu qu'elle soit reportée au 15 mai, date du dépôt du projet de loi de finances. À cette occasion, le Conseil d'État a jugé que les grands principes du droit communautaire s'appliquaient à tout dispositif susceptible de porter atteinte à une liberté communautaire, ce qui est le cas de l'*exit tax*. Je pense que, sous l'empire de cette jurisprudence, un retour à une durée de quinze ans serait probablement jugé contraire à la liberté de circulation des personnes.

M. le président Jean-Paul Mattei. Arrêtons-nous un instant sur l'*exit tax*, qui est un vrai sujet pour nous, législateurs. Lorsqu'une personne quitte le pays,

nous ne la taxons pas immédiatement, mais nous lui accordons un délai pour payer cet impôt. En quoi ce dispositif est-il incitatif à l'investissement en France ? Il me semble qu'au contraire, il incite à quitter le pays pour bénéficier d'une exonération fiscale au bout d'un certain nombre d'années, que ce délai soit de cinq ou quinze ans. Une personne qui reste en France, vend son entreprise et paie son impôt. Une personne qui quitte le pays et vend son entreprise après deux ou cinq ans peut être exonérée. C'est pourquoi le délai de quinze ans ne me gênait pas, car je le trouvais raisonnable. Comment justifier que celui qui part bénéficie d'une exonération alors que celui qui reste paie ? C'est le politique, le membre de la commission des finances, qui s'interroge sur ce dispositif. En tant que législateur, nous avons parfois une vision différente.

M. Marc Bornhauser. Chaque pays a sa propre compétence fiscale. Quand on quitte la France, on entre dans la compétence fiscale d'un autre État. Les libertés communautaires visent à fluidifier ces mouvements, avec pour seule limite l'abus de droit. Partir de son pays dans le seul but d'éviter l'impôt serait abusif. L'*exit tax* est une mesure anti-abus qui encadre l'application de cette liberté communautaire. L'objectif est d'éviter les délocalisations temporaires de complaisance, non de fouiller les poches d'une personne qui a quitté la France depuis quatorze ans pour lui réclamer un impôt sur les plus-values. C'est pourquoi ce délai de cinq ans me paraît conforme à l'esprit de la liberté de circulation des personnes, en tant que règle anti-abus. Si l'on revenait à quinze ans, je pense sincèrement que ce serait une durée excessive au regard de l'objectif de la loi.

M. le président Jean-Paul Mattei. Ne pensez-vous pas que le délai de deux ou de cinq ans est un peu trop court ?

M. Marc Bornhauser. Non, je le trouve adapté.

M. Pierre Dedieu. En pratique, ce délai n'est pas trop court. Se lancer dans une expatriation avec tout ce que cela implique pour sécuriser une non-résidence fiscale est un processus long. Cinq ans, c'est une durée conséquente. Par ailleurs, les contribuables ne maîtrisent pas nécessairement le calendrier de la vente de leur entreprise. Ils peuvent initier un processus de vente sans être certains de trouver un accord.

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous allons devoir suspendre la séance, car nous avons un vote imminent dans l'hémicycle. Nous reviendrons et nous reprendrons sur l'*exit tax*.

M. le président Jean-Paul Mattei. Bien, nous nous sommes quittés sur l'*exit tax*. Nous aurons une discussion à ce sujet, mais je pense que nous avons un vrai sujet d'attractivité. D'ailleurs, l'application de ce dispositif reste très limitée dans les faits. Quand on regarde ses effets, on ne les perçoit pas bien, puisque par définition, il s'agit d'un report d'imposition qui ne sera jamais taxé si les personnes ne reviennent pas. Je suis simplement interpellé par l'idée de favoriser le maintien des entrepreneurs en France en leur permettant de quitter le territoire pour bénéficier

d'une exonération fiscale. Quand on observe ce qui se fait aux États-Unis, avec notamment l'impôt universel, qui n'est pas un meilleur système, je reste interrogatif.

M. Pierre Dedieu. Monsieur le président, je me permets de revenir à la charge. Ce dispositif anti-abus n'avait pas pour objectif de créer une taxation, mais d'empêcher une fuite de dernière minute avant une cession déjà organisée. Cinq ans, c'est très long. En cinq ans, on n'a aucune certitude de réaliser une cession, ni d'en connaître la valeur. L'aléa est donc très fort. On ne peut pas dire que les contribuables s'expatrient en se disant : « J'ai un acheteur, je lui vendrai dans cinq ans ». La philosophie est vraiment différente.

Par ailleurs, notre droit interne français contient déjà des textes qui permettent de taxer les plus-values sur des titres de sociétés françaises détenus par des non-résidents, à condition qu'ils en détiennent au moins 25 %. Il existe donc des moyens de taxer les non-résidents, sous réserve des conventions fiscales.

Enfin, il y a la question de la résidence fiscale, qui doit être consolidée. On peut estimer qu'au terme d'une période de cinq ans, les liens avec la France sont réellement coupés et que la durée est suffisante pour que le départ ne soit plus considéré comme abusif.

Une ultime remarque sur l'*exit tax* concerne les garanties. Il y a des cas où le dispositif fonctionne de manière relativement souple, car aucune garantie n'est à fournir. Mais dans tous les autres cas, il faut en apporter, ce qui est très compliqué. Aujourd'hui, on constate que le Trésor public rechigne de plus en plus à accepter en garantie un nantissement sur les titres mêmes objets de l'*exit tax*. Il faut donc aller chercher des garanties bancaires, qui coûtent très cher. De plus, lorsque la valeur des titres baisse, les plus-values en report restent indéfiniment dans le champ de l'*exit tax*, ce qui rend la gestion très complexe dans la durée.

M. le président Jean-Paul Mattei. On est sur un sursis d'imposition, non sur un report.

M. Pierre Dedieu. En fait, vous avez l'*exit tax* sur les plus-values latentes et l'exit tax sur les plus-values en report. Sur les plus-values latentes, l'*exit tax* s'éteint au bout de cinq ans. Sur les plus-values en report, l'impôt reste indéfiniment dû jusqu'à une cession qui peut intervenir bien plus tard.

M. le président Jean-Paul Mattei. Oui, mais c'est la règle pour toutes les plus-values en report.

M. Pierre Dedieu. Mais les garanties, il faut les maintenir pendant trente ans, sauf en cas de transmission.

M. le président Jean-Paul Mattei. Non, même en cas de succession, le report s'applique sur les titres, mais pas sur les éléments incorporels.

M. Charles de Courson, rapporteur. Passons à la taxe sur les holdings. J'ai trois questions à vous poser sur ce sujet. Maître Dedieu, le site Internet de votre cabinet indique, je cite, que vous assistez des groupes familiaux « sur l'organisation et la transmission de leur patrimoine dans un cadre national et international ». Pouvez-vous nous décrire précisément le rôle que jouent les holdings dans l'organisation de la transmission de ce patrimoine et quels sont les avantages, notamment fiscaux, à choisir ces structures ?

M. Pierre Dedieu. Les holdings permettent de faciliter la détention d'actifs par une collectivité. Elles jouent un rôle déterminant dans les transmissions de patrimoine, car elles 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. Dans des sociétés familiales à la deuxième ou troisième génération, on peut créer des holdings de branche, où chaque branche familiale gère sa propre gouvernance et l'intervention de ses membres. L'idée est d'éviter de « polluer » le capital de la société opérationnelle sous-jacente avec un trop grand nombre d'actionnaires, en ayant une seule tête qui représente chaque branche. L'organisation de la gouvernance est donc un élément essentiel.

Les holdings ont d'autres fonctions. Si je donne des parts d'une société à de jeunes enfants, je n'ai pas forcément envie qu'ils se retrouvent avec des liquidités importantes à chaque distribution. La holding peut alors servir de bloqueur pour que la transmission se fasse sans que des enfants mineurs ou pas encore assez matures aient un accès immédiat aux liquidités.

La holding 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.

Enfin, dans le cadre de la transmission d'entreprises opérationnelles, la holding peut être utilisée lorsqu'il y a une divergence de vues entre groupes d'actionnaires. Certains ont besoin de liquidités et de distributions, d'autres préfèrent réinvestir. Comme cette divergence ne peut s'exercer au niveau de la société qui réalise les profits, ceux qui n'ont pas besoin de liquidités peuvent interposer une holding. Celle-ci percevra les dividendes et leur permettra de réinvestir à leur guise, sans consulter les actionnaires de l'autre branche. Ce mécanisme est tout à fait sain. Le fait que ces dividendes ne subissent pas ou peu d'impôt sur les sociétés, puisqu'ils ont déjà été taxés en amont, offre une grande flexibilité pour le réinvestissement grâce à ces holdings.

M. le président Jean-Paul Mattei. Pourquoi avez-vous critiqué le texte initial du projet de loi de finances sur la holding familiale ? J'avoue ne pas très bien comprendre.

M. Pierre Dedieu. Si nous parlons de la taxe initialement proposée à 2 %, le premier élément négatif était le taux. En soi, on peut admettre qu'il puisse y avoir un intérêt, à taux égal, à taxer la holding plutôt que l'actionnaire. Si l'on taxe l'actionnaire, il faut qu'il perçoive une distribution suffisante pour financer cet impôt, ce qui crée un impôt sur l'impôt. Il doit payer 36,8 % d'imposition pour être en mesure, grâce à cette distribution additionnelle, de payer l'impôt sur la fortune ou la taxe Zucman qu'on lui ferait acquitter. Si c'est la holding, cette fiscalité n'existe pas.

Cependant, 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.

Troisièmement, dans la version initiale, la notion de contrôle était trop lâche, fixée à 30 % de détention par les personnes physiques. Or, à 30 %, on n'est pas en capacité de décider d'une distribution. Il me semble donc indispensable de remonter à une notion de contrôle beaucoup plus forte.

Enfin, ce texte s'attaquait aux holdings indépendamment de leur capacité à distribuer, alors que c'était précisément l'objet de la critique initiale.

M. le président Jean-Paul Mattei. Excusez-moi, j'ai anticipé les questions du rapporteur. Vous n'aviez pas fini votre explication sur la transmission, mais j'étais attiré par votre critique. Nous y reviendrons. Dans le cas des holdings de transmission familiale, vous utilisez le pacte Dutreil, soit par transparence, soit par le biais de holdings actives. Quelle est votre pratique à cet égard ?

M. Pierre Dedieu. Premièrement, lorsque j'interpose une holding passive dans un montage avec un pacte Dutreil, il n'y a aucune optimisation ni distorsion du régime. L'exonération Dutreil ne s'applique qu'à la quote-part des actifs représentatifs de la société éligible. Tout le reste est taxé. Il n'y a donc aucune distorsion avec les holdings passives.

Lorsque j'ai une holding animatrice, l'esprit du dispositif est de la considérer comme une excroissance de la société opérationnelle. Il ne faut pas la voir comme une société interposée du jour au lendemain. C'est une organisation différente de la gouvernance, justifiée par la détention d'une pluralité de sociétés opérationnelles, souvent dans des secteurs d'activité distincts. Ce sont de vraies holdings, avec des salariés et une fonction d'animation réelle. De ce point de vue, il n'y a aucune raison de lui réserver un traitement différent de celui de la société opérationnelle elle-même.

M. Charles de Courson, rapporteur. J'en viens à votre voisin. Monsieur Bornhauser, dans deux articles publiés sur le blog de votre cabinet, vous soutenez que la taxe sur les holdings, tant dans sa version initialement proposée par le gouvernement que dans celle finalement adoptée en loi de finances initiale (LFI) pour 2026, soulève des difficultés au regard de la Constitution et du droit de l'Union européenne. Pouvez-vous nous décrire les raisons qui vous conduisent à remettre en cause la constitutionnalité et la conventionalité de cette taxe, notamment à la lumière du dispositif finalement adopté ?

Ensuite, je demanderai à Mme Rameix-Séguin de nous donner son sentiment sur d'éventuels contentieux.

M. Marc Bornhauser. Je vais vous parler de la taxe dans sa version actuelle. Le législateur a organisé une taxation différente selon que l'on parle d'une holding française ou d'une holding étrangère.

Commençons par les points qui me semblent critiquables au regard de notre Constitution pour les holdings françaises. J'ai identifié deux sujets. Le premier est le taux de la taxe. Ce taux, qui peut atteindre 20 % de la valeur de certains actifs, pourrait être considéré comme confiscatoire lorsqu'il s'applique à des biens ayant un rendement très faible, comme l'immobilier. Je vous rappelle que cette taxe s'applique aux immeubles qui ne sont pas mis en location ou qui le sont à des conditions inférieures au marché et qui sont utilisés par les dirigeants. Prélever 20 % de la valeur de l'immeuble est tout simplement délirant. Je ne suis pas certain que le Conseil constitutionnel, au regard de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme sur les capacités contributives, ne censurerait pas une telle disposition.

Le deuxième point est le traitement des métaux précieux. La loi traite différemment l'or ou l'argent physique et l'or ou l'argent « papier ». Si vous détenez de l'or papier, c'est un placement financier qui n'entre pas dans le champ de la taxe. Si vous détenez de l'or physique, vous êtes taxé à 20 %. Je pense qu'il y a là aussi un problème de discrimination.

Maintenant, si l'on parle des holdings étrangères, le problème réside dans la différence de traitement entre l'actionnaire d'une holding étrangère et celui d'une holding française. Dans le cas d'une holding française, c'est la société elle-même qui paie la taxe, ce qui est relativement indolore pour l'actionnaire. En revanche, l'actionnaire d'une holding étrangère doit payer la taxe à titre personnel. Pour ce faire, il doit retirer des liquidités de la société, lesquelles supporteront l'impôt. Si l'on parle de dividendes, cet impôt s'élève aujourd'hui à 38,6 % avec le nouveau taux des prélèvements sociaux. L'un paiera donc un impôt personnel considérable, tandis que l'autre ne paiera rien à titre personnel.

Certes, le Conseil constitutionnel autorise à traiter différemment des situations différentes, mais une telle disproportion, motivée uniquement par le fait que la holding est située à l'étranger, me semble problématique au regard du droit européen. Si la holding est située dans un État tiers, il y a peu de recours, puisque

la liberté en cause est la liberté d'établissement, pas celle de circulation des capitaux, même si cet aspect peut être débattu. Mais si elle est située dans un État membre de l'Union européenne, par exemple au Luxembourg, je pense que cette différence de traitement n'est pas conforme à la liberté communautaire.

Malheureusement, les échos que j'ai indiquent que la DLF ne commentera pas cette taxe. Nous ne pourrons donc pas engager de recours pour excès de pouvoir, par exemple, contre l'instruction pour soulever une question prioritaire de constitutionnalité ou demander une question préjudicielle. Nous n'aurons la réponse à ces questions passionnantes que dans quelques années. La bonne nouvelle, pour ma part, est qu'aucun de mes clients n'est concerné par cette taxe.

M. le président Jean-Paul Mattei. Vous étiez également critique sur la version initiale de ce texte.

M. Marc Bornhauser. Pour les mêmes raisons, notamment la différence de traitement entre les holdings étrangères et françaises.

M. le président Jean-Paul Mattei. Restons sur la holding française.

M. Marc Bornhauser. L'argument a déjà été évoqué par Pierre Dedieu sur le taux de 2 % de rendement. Les taux ont beaucoup augmenté sur les actifs sans risque. Le taux des obligations française à dix ans est de 3,7 %. Si vous enlevez l'impôt sur les sociétés puis que vous payez 2 % de taxe, il ne vous reste plus rien.

M. le président Jean-Paul Mattei. Vous avez bien compris que l'esprit du législateur était d'inciter à la distribution. Les sommes réinvesties dans une entreprise, comme l'évoquait M^e^ Dedieu, n'étaient pas concernées. Je trouve qu'on balaie un peu vite d'un revers de la main l'objectif du législateur et du gouvernement à l'époque. Il s'agissait de constater que de nombreux dividendes sont encapsulés dans des holdings. Lorsqu'ils sont utiles au développement, aux opérations de *leveraged buy-out* (LBO), à la croissance externe ou au réinvestissement, il n'y a pas de sujet. Mais l'idée était de dire que cet argent, placé dans des fonds et qui, en quelque sorte, « dort » dans ces sociétés, devait être distribué. Nous avons connu l'époque des réserves pré-comptables où l'on incitait à la distribution. Le problème est que nous avons mis en place une *flat tax* et que cet argent ne circule plus. S'il est investi, il n'y a pas de souci. Je vous donne l'esprit politique du choix qui a été fait : créer un frottement fiscal pour que l'argent circule.

M. Marc Bornhauser. Cet argent n'est que temporairement non investi. Un taux de placement à 3 % n'intéresse pas nos clients, ils cherchent des taux de rentabilité bien meilleurs. Ensuite, il y a des règles de gestion patrimoniale que je ne maîtrise pas, étant fiscaliste, mais il semble qu'il y ait de grands équilibres à respecter. Une partie peut être investie dans des actifs très risqués, une autre doit l'être dans des actifs très défensifs. Dans le cadre d'une bonne gestion, qui est par nature diversifiée, on se retrouve avec une poche de produits défensifs qui ne rapportent rien. Et vous, législateur, vous voudriez m'obliger à la distribuer. Je suis désolé, mais je ne suis pas d'accord.

M. Charles de Courson, rapporteur. Si je puis me permettre, avec le taux qui a été choisi, nous allons de toute façon vers une disparition de l'assiette. On a parlé de l'immobilier : les personnes qui avaient logé leur résidence principale ou secondaire dans leur holding familial n'auront aucune difficulté à s'en défaire et à la transférer à un tiers. Je pense que l'assiette disparaîtra. D'ailleurs, la prévision de recette était de 100 millions d'euros, si je me souviens bien. Cela ne rapportera rien du tout.

M. Marc Bornhauser. Personnellement, en tant que praticien, la nouvelle version me va très bien. Soyons clairs, elle ne fait pas de mal à mes clients, elle vous a permis de voter le budget sans être censuré. Pour moi, c'est une opération gagnant-gagnant. En plus, de nouveaux clients qui pourraient être concernés viennent me voir. J'ai jusqu'à la fin de l'année pour traiter le sujet. C'est vraiment une très belle opération, cette taxe sur les holdings.

Mme Claire Rameix-Séguin. Cette taxe a complètement évolué et je pense en effet qu'elle ne rapportera pas grand-chose. Pour autant, il ne faut pas s'en plaindre, car elle aura un effet bénéfique : elle va nettoyer les bilans de certaines anomalies. En réalité, si vous avez encapsulé dans une holding un bien qui est une résidence principale ou qui est utilisé par l'actionnaire sans loyer, il existait déjà d'autres moyens de redressement, comme l'acte anormal de gestion ou les revenus réputés distribués. La taxe ajoute un risque de censure supplémentaire. Comme le dit Marc Bornhauser, les bilans vont être nettoyés, et tant mieux. Vous aurez ainsi atteint un objectif qui n'était pas celui de départ, qui était de taxer les revenus réalisés mais non distribués.

Sur la taxe telle qu'elle a été votée, le point le plus manifestement problématique est la rupture d'égalité qu'elle instaure. Vous ne pouvez pas, pour un même mécanisme, taxer la société dans un cas et l'actionnaire dans l'autre. Cela posera clairement une difficulté constitutionnelle. J'ai retrouvé une décision du Conseil constitutionnel de 2013 qui, bien que portant sur les droits de diffusion des compétitions sportives, me semble transposable. Le Conseil y juge 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 ». C'est exactement ce que fait le texte : sous prétexte de ne pas pouvoir atteindre la société étrangère, on change de redevable.

Cette rupture d'égalité posera également un problème au regard du droit de l'Union européenne si la société est établie dans un État membre, car cela portera atteinte à la liberté d'établissement. Malheureusement, le contentieux sera lent. S'il n'y a pas de Bofip, nous ne pourrons pas faire de recours pour excès de pouvoir.

Enfin, sur l'idée initiale de taxer les revenus réputés distribués sans qu'ils ne le soient au sein de la holding, l'obstacle constitutionnel est majeur. Le Conseil constitutionnel a jugé de manière très claire que pour taxer un revenu, il faut qu'il soit disponible. C'est une application du principe de faculté contributive. Si le

revenu est seulement latent ou hypothétique, on ne peut pas le taxer. La jurisprudence sur ce point est abondante.

M. le président Jean-Paul Mattei. Vous prêchez un convaincu. Le revenu qui est dans l'entreprise n'appartient pas aux actionnaires tant qu'il n'y a pas eu de procédure de distribution. Mon propos n'était pas du tout sur ce sujet.

M. Pierre Dedieu. Sur la taxe dans son état actuel, un point d'incertitude résiduelle me semble préjudiciable. C'est la situation où un service de contrôle estimerait une insuffisance de loyer de 10 % ou 20 % par rapport au marché et pourrait en déduire l'application de la taxe à 20 % sur plusieurs années. Cela aurait pour effet, pour une petite insuffisance de loyer, d'entraîner une taxation pouvant atteindre 60 % de la valeur du bien, ce qui semble fortement disproportionné.

M. Charles de Courson, rapporteur. Aux États-Unis, certains dispositifs, notamment une taxation spécifique des profits non distribués à un taux de 20 %, visent à limiter la rétention de revenus. Savez-vous s'il s'agit d'une taxe fédérale et s'il y a des divergences entre États ? De même, le Luxembourg dispose d'un impôt sur la fortune des sociétés portant sur la valeur nette globale des actifs des holdings et l'Irlande a instauré une taxation des revenus et plus-values logés au moins dix-huit mois dans une holding. Trouvez-vous judicieux d'instaurer de tels mécanismes en France et vous semblent-ils juridiquement transposables dans notre cadre constitutionnel et européen ?

M. Marc Bornhauser. Monsieur le rapporteur, je crois que nous vous avons déjà répondu. La jurisprudence du Conseil constitutionnel, notamment la décision 2012-662 DC du 29 décembre 2012 sur la loi de finances pour 2013, est très claire. Elle a jugé inconstitutionnelle la prise en compte de la trésorerie des holdings pour le plafonnement de l'ISF, au visa de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et des citoyens. Cette jurisprudence a été réaffirmée à de nombreuses reprises.

Le Conseil constitutionnel pourrait-il changer d'avis ? C'est possible. Je sais qu'il est capable de revirements de jurisprudence. Mais serait-il opportun qu'il le fasse sur ce sujet ? À titre personnel, je pense que si cette digue cède et que vous pouvez mettre en place des systèmes pour taxer les revenus latents au sein des structures capitalisantes en France, j'anticipe un départ massif de mes clients. Nous revivrions ce qui s'est passé en 1995 quand Alain Juppé a plafonné l'ISF : une sortie massive de riches contribuables, qui, malheureusement, ne sont pas tous revenus.

M. Pierre Dedieu. Quant à l'exemple luxembourgeois, je note 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. C'est peut-être là que se situe la différence entre l'acceptation de l'impôt et l'aversion à l'impôt. Le régime irlandais a d'autres atouts, comme un taux d'IS à 12,5 % et pas de retenue à la source sur les dividendes. Ils doivent bien se rattraper un peu.

M. Charles de Courson, rapporteur. Monsieur Bornhauser, vous avez affirmé le 5 juin 2024 que la France est un « paradis fiscal », car il serait possible de capitaliser des revenus dans des structures peu imposées, par exemple une holding personnelle, ce qui n'existerait pas ailleurs. Estimez-vous que le système fiscal français favorise de manière disproportionnée l'accumulation de capital au sein de structures que vous qualifiez d'opaques ? Le cas échéant, quelles évolutions préconiseriez-vous ? Dans cette même intervention, vous indiquez que « le gros avantage de la France, c'est que si vous n'avez pas de revenu, vous n'avez pas d'impôt », en évoquant le cas du contribuable disposant d'un patrimoine élevé mais ne supportant qu'une charge fiscale limitée. Quelle évolution du cadre fiscal proposeriez-vous pour mieux appréhender ces situations et assurer une taxation plus effective ? Pensez-vous vraiment que le système fiscal français soit plus généreux que celui des autres membres de l'OCDE, ou le monde entier est-il un immense paradis fiscal selon votre définition ?

M. Marc Bornhauser. Monsieur le rapporteur, vous aurez noté que ce podcast visait à convaincre les riches Français expatriés de revenir. Mon but était de leur dire : « Vous avez bien profité, vous avez vendu votre entreprise en Belgique sans payer d'impôt, vous avez fait des donations en Belgique sans droits de mutation, vous avez peut-être utilisé la convention franco-italienne pour transmettre à vos enfants. Maintenant, revenez. Dans le cadre constitutionnel actuel, nous pouvons vous proposer un schéma sur mesure qui vous permettra de subir une pression fiscale raisonnable. Vous êtes Français, la France vous a formés. Revenez profiter de la vie et de notre beau pays. » C'était du marketing, mais je suis assez convaincu de ce que j'ai dit.

Oui, la législation française offre des opportunités qui nous permettent, à nous avocats, d'offrir à nos clients un cadre sécurisé avec une pression fiscale que vous trouvez peut-être faible, mais qui leur permet de vivre chez nous. Pendant ce temps, ils consomment, paient de la TVA, emploient du personnel, paient des charges sociales. De mon point de vue, ces gens sont mieux chez nous qu'en Belgique ou en Italie. Je préfère avoir nos riches à la maison, car ils ont des enfants, des familles, ils créent de la richesse et la génération suivante en créera également. C'est ce que notre Constitution, avec ce fameux article 13, me permet de faire aujourd'hui. Oui, on peut vivre sur son patrimoine, mais il ne faut pas oublier que sur l'accumulation de ce patrimoine, des impôts ont été payés en France : droits de mutation à l'achat de l'immobilier, impôt sur les revenus fonciers ou sur les sociétés pendant la détention, impôt sur les plus-values à la cession et droits de succession à la transmission.

M. le président Jean-Paul Mattei. Mon cher maître, ayant été maire pendant seize ans, je sais qu'il faut bien des contributions pour financer nos réalisations. Nous avons besoin de construire des routes, des écoles… Tout cela ne tombe pas du ciel. Je veux bien entendre ce que vous dites, et je le comprends, mais il y a un juste milieu à trouver. Les gens reviennent, mais ils vont bénéficier d'un système de santé, et heureusement pour eux. Il faut avoir une vision plus large, qui

se situe entre le matraquage fiscal et une forme d'équité et d'équilibre. Il me semble qu'il y a un chemin à parcourir.

M. Marc Bornhauser. Ces gens sont partis et j'essaie de les faire revenir, c'est tout de même une démarche louable. Une fois qu'ils seront là, ils contribueront à la vie économique locale, même si c'est faiblement selon vos critères. Quand vous me demandez ce que l'on peut faire pour remédier à cette situation, je suis désolé, mais chacun son rôle. Vous trouverez des solutions, et nous verrons si elles passent la rampe du Conseil constitutionnel ou du Conseil d'État. Nous, avocats, dans notre rôle, conseillerons et défendrons nos clients contre ces impositions. Fondamentalement, ne vous méprenez pas, nous sommes vos alliés. Notre but n'est pas de faire sortir nos clients de France. Chaque fois qu'un client me dit « je pars en Italie », c'est un crève-cœur, car je perds un dossier. Je vais peut-être lui facturer 10 000 euros sa déclaration d'*exit tax*, mais après, c'est terminé. Je préfère qu'il reste en France, qu'il me paie des honoraires et qu'il vous paie des impôts.

M. Charles de Courson, rapporteur. Passons au dernier bloc, qui sera probablement le plus stimulant intellectuellement : la fiscalité des personnes les plus aisées. Sur la taxe Zucman, conçue comme une contribution différentielle applicable au patrimoine excédant 100 millions d'euros et assise sur l'écart entre 2 % de ce patrimoine et le montant d'imposition déjà acquitté, les questions sont les suivantes. L'inclusion des biens professionnels dans l'assiette d'une telle contribution, comme le préconise M. Zucman, vous paraît-elle conforme aux exigences constitutionnelles ? Selon vous, à quel niveau de taux une telle imposition pourrait-elle être jugée conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel en l'absence de mécanisme de plafonnement ? L'hypothèse d'un taux limité à 0,5 % vous semble-t-elle la seule solution envisageable, avec ou sans plafonnement ?

M. Marc Bornhauser. Je pense qu'une taxe à 0,5 % serait conforme à notre Constitution. C'est en tout cas ce que j'ai compris de la décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances rectificative du 9 août 2012, créant la contribution exceptionnelle sur la fortune. Le Conseil a validé l'absence de plafonnement pour l'ISF réformé par Nicolas Sarkozy, qui ne comportait que deux tranches à 0,25 % et 0,5 %, en jugeant que cette absence était constitutionnelle compte tenu de la faiblesse du taux. Effectivement, au vu de cette jurisprudence, une taxe à 0,5 % devrait franchir la rampe du Conseil constitutionnel.

M. Pierre Dedieu. En complément, ce n'est pas parce que c'est constitutionnel que c'est souhaitable. Telle qu'elle est conçue, cette taxe couvrirait également les biens professionnels, ce qui pose des problèmes insolubles. Le 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 réalisera peut-être jamais de profits, n'est pas en capacité de payer 0,5 % de la valeur de ses titres chaque année. Comment fait-on ? En ciblant les actifs professionnels, on risque de décourager les entrepreneurs de créer leur société en France.

Mme Claire Rameix-Séguin. Il n'y a pas de décision du Conseil constitutionnel qui se soit vraiment prononcée sur la prise en compte des actifs professionnels dans une taxation du patrimoine global. En réalité, il y a toujours eu une exclusion du patrimoine professionnel, qui est protégé car considéré comme productif et générateur d'activité économique. Il est donc difficile de prédire la position du Conseil.

Cependant, la proposition Zucman, qui cumule un taux de 2 % non plafonné avec l'inclusion du patrimoine professionnel, n'a, à mon avis, aucune chance de passer le filtre du Conseil constitutionnel en raison du problème de capacité contributive. Il n'est même pas évident qu'on puisse déplafonner totalement un impôt sur la fortune. Les décisions du Conseil ne sont pas parfaitement lisibles sur ce point. Initialement, le lien avec le revenu était très fort. Par la suite, une décorrélation est apparue, mais c'est par le critère de la charge excessive que revient la nécessité d'un plafonnement. Nous savons qu'avec un plafonnement, le total des impôts ne doit pas dépasser 75 % des revenus.

L'hypothèse du déplafonnement, comme l'a dit Marc Bornhauser, ne repose que sur une seule décision. Mais en la validant, le Conseil constitutionnel a posé de nombreuses réserves. Il a rappelé que le législateur a toujours inclus des règles de plafonnement pour ne pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. S'il a pu abroger le plafonnement pour 2012, c'est en raison d'une « forte baisse concomitante des taux de cet impôt ». C'est une situation conjoncturelle. Le Conseil a ajouté que « le législateur ne saurait établir un barème de solidarité sur la fortune tel que celui qui était en vigueur avant l'année 2012 sans l'assortir d'un dispositif de plafonnement en produisant des effets équivalents destinés à éviter une rupture caractérisée dans l'égalité devant les charges publiques. » La décision met donc beaucoup de réserves à un déplafonnement par rapport à la capacité contributive.

M. Charles de Courson, rapporteur. Il me semble qu'il y a deux questions : la question juridique et le problème économique. Les gens croient que la rentabilité des biens est stable, mais ce n'est pas du tout le cas. D'ailleurs, nous avons du mal à obtenir des statistiques sur la distribution des taux de rendement. Le problème est que pour tous les biens dont le rendement est inférieur au taux de la taxe, que ce soit 2 %, 1 % ou 0,5 %, comment fait-on ? Il y a un problème économique. Si vous êtes dans cette situation, que faites-vous ? Vous partez, ce n'est pas compliqué. C'est d'ailleurs pour cela que la gauche, dès l'impôt sur les grandes fortunes, avait exclu les biens professionnels, puis avait plafonné l'impôt.

Mme Estelle Mercier (SOC). Je ne suis pas une spécialiste de la fiscalité, juste une parlementaire, mais ce que je comprends de la taxe Zucman, c'est qu'elle concerne 1 800 foyers, parmi les plus grosses fortunes françaises, dont la croissance annuelle du patrimoine est bien supérieure à 6 %. On ne parle pas d'un immeuble d'un million d'euros avec un rendement de 1 %. On parle de grandes fortunes qui ont des taux de rendement bien plus élevés, ou alors cela voudrait dire que leurs avocats fiscalistes sont très mauvais.

La question des sociétés comme Mistral AI, qui ne pourraient pas payer, ne concerne que quelques cas marginaux parmi ces 1 800 foyers. Il faut en tenir compte, car le Conseil constitutionnel analyse ces cas, mais il faut arrêter de faire croire que c'est la règle.

Par ailleurs, nous avons eu une discussion intéressante avec des professeurs de droit fiscal qui nous disaient que le plafonnement, mis en place en 2012, était d'abord un choix politique devenu une contrainte constitutionnelle, mais qu'il n'y avait pas d'obstacle juridique à ce que cela redevienne un choix politique. Ils étaient beaucoup moins catégoriques que vous sur ce que pourrait dire le Conseil constitutionnel. Je rappelle que la taxe Zucman est une contribution différentielle de 2 %. Elle ne se cumule pas avec les autres impôts déjà payés.

Il faut donc relativiser le cas de Mistral AI, qui me semble marginal, et le fait que la croissance du patrimoine de ces 1 800 foyers est très largement au-delà de 6 ou 7 %. Quand on voit que Bernard Arnault est capable de générer plus de 53 milliards d'euros de plus-values sur les marchés financiers en une seule journée, arrêtons de dire que ce sont des fortunes qui ne créent pas de patrimoine ou qui ont des taux de rendement de 1 %. On est loin de cela et de la confiscation du plafonnement avec des revenus qui n'existeraient pas.

M. le président Jean-Paul Mattei. En tant que législateur, ma première réaction est la prudence. Je me souviens qu'en 2017, la contribution de 3 % sur les dividendes a été remise en cause et coûté près de 10 milliards d'euros au budget de l'État, à la suite d'une décision de la Cour de justice de l'Union européenne. Nous essayons d'éviter de voter des taxes anticonstitutionnelles, même si notre rôle premier est de légiférer.

Je voudrais m'intéresser à l'aspect juridique de la taxe Zucman. Je fais bien la différence entre le bénéfice dans l'entreprise, qui lui appartient, et le bénéfice distribué, qui devient un bien privé. La taxe Zucman est un impôt payé par la personne physique, mais elle se base sur un « revenu économique » qui, selon l'Institut des politiques publiques (IPP), inclut le bénéfice dégagé par l'entreprise, considéré comme la chose des actionnaires. Comment géreriez-vous dans votre clientèle des personnes qui n'auront pas la trésorerie nécessaire pour payer cet impôt ? Certains disent qu'on pourra distribuer, mais quand on est minoritaire, on n'a pas la main. Faudra-t-il vendre des parts ou procéder à des dations ? Sans même parler du Conseil constitutionnel, comment fait-on en pratique ?

M. Charles de Courson, rapporteur. Raisonnons par l'absurde : supposons qu'on crée cette taxe sans plafonnement. Que se passe-t-il économiquement, indépendamment des problèmes juridiques ?

M. Marc Bornhauser. Monsieur le président, je vais vous raconter une anecdote. Récemment, le gouvernement conservateur britannique a supprimé la règle de la *remittance basis*, qui permettait aux étrangers de ne pas payer d'impôts sur leurs revenus étrangers. Ils pensaient perdre une centaine de personnes sur les

10 000 concernées. En fait, ils en ont perdu 6 000. Ce fut une catastrophe pour eux, mais nous, nous avons été ravis de voir arriver chez nous des gens qui nous disaient : « C'est terminé, retour au bercail. On a capitalisé nos revenus au Luxembourg, maintenant on s'installe en France avec un schéma capitalisant. »

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. Nous faisons tout pour les retenir, mais si vous nous enlevez tous les outils, que voulez-vous que nous fassions ?

M. Pierre Dedieu. Pour répondre à madame la députée, je pense que, malheureusement pour votre raisonnement, la constitutionnalité d'un texte ne s'apprécie pas au fait qu'il fonctionnerait dans 90 % des cas. Elle s'attache au fait que pour 10 % des cas, un texte qui contraindrait les contribuables à céder leurs parts ne peut pas passer. Certes, l'exemple de Bernard Arnault qui détient des titres cotés montre qu'il a la capacité de les vendre pour payer sa taxe. Mais dans les autres cas, je ne sais pas si l'État sera systématiquement intéressé à être payé en titres de sociétés non cotées. Ce modèle n'existe nulle part, il est pour moi impraticable. À un taux de 2 %, même sous forme de contribution différentielle, le mécanisme, au regard du raisonnement du Conseil constitutionnel en 2012, ne devrait pas pouvoir fonctionner.

M. Charles de Courson, rapporteur. S'il était résolu qu'il n'y aurait pas d'annulation par le Conseil constitutionnel, mais pas de plafonnement, que se passerait-il ?

M. Pierre Dedieu. Très clairement, comme l'exprimait mon confrère, sur l'aspect psychologique avant même l'aspect économique, il y aurait le sentiment d'une nationalisation partielle des actifs professionnels au fil des années, ce qui entraînerait probablement des départs.

Mme Claire Rameix-Séguin. Je préfère me prononcer sur les aspects juridiques. Sur les effets, c'est très politique. Vous observiez, madame la députée, que 1 800 personnes peuvent bien payer. Mais si vous regardez les chiffres de M. Zucman, il prévoit entre 15 et 20 milliards de recettes sur ces 1 800 personnes. Cela fait beaucoup d'argent d'un coup. Évidemment que les gens vont partir. Vous ne les aurez pas, ces 15 ou 20 milliards d'euros.

Un autre aspect, c'est que les travaux de l'IPP, que j'ai lus, reposent sur l'idée de taxer les revenus encapsulés. M. Zucman, lui, ne taxe plus le revenu, il taxe le patrimoine. Ce sont deux logiques complètement différentes. De plus, les travaux de l'IPP considèrent que l'on a le contrôle et la possibilité de distribuer quand on détient 10 % des parts. C'est un biais qui, à mon sens, ruine leur conclusion. L'idée est intelligente, mais ce biais est majeur dans leur raisonnement.

M. Marc Bornhauser. Concernant votre dernière proposition, la réintroduction d'une taxation des loyers fictifs ciblée sur les hauts patrimoines, je

peux vous dire qu'il y aura un effet de bord : la possibilité de déduire les charges de ce loyer fictif. Vous savez, les Suisses sont revenus sur leur système de taxation des loyers fictifs. Ils ont fait une votation pour le remettre en cause et adopter le système que nous avons en France depuis 1965, date à laquelle nous avons abrogé la taxation des revenus fonciers fictifs.

M. Charles de Courson, rapporteur. C'est une question importante. Les loyers fictifs, en comptabilité nationale, représentent 150 ou 250 milliards d'euros, ce qui n'est pas rien puisque 58 % des Français sont propriétaires. Mais nous, nous nous intéressons au haut de gamme. Que représente le patrimoine en résidence principale et secondaire pour cette catégorie ? Nous espérons avoir des éléments, mais nous avons du mal à le quantifier. Si une mesure devait être prise, ce serait de fixer un seuil élevé, par exemple 15 ou 20 millions d'euros, au-delà duquel on serait imposé. Cela concernerait peut-être un millier de personnes.

Il est vrai que nous avons abrogé le revenu fictif, ou loyer imputé, en 1965 pour encourager l'accession à la propriété. Cet objectif ne concerne pas les très hauts patrimoines. Aujourd'hui, à 65 ans, près de 75 % de nos concitoyens sont propriétaires de leur logement. Il faut apprécier cela au regard du cycle de vie. C'était une question.

M. Marc Bornhauser. Je constate un élément important au sein de ma clientèle. Désormais, lorsque mes clients acquièrent une ou plusieurs résidences secondaires, ils en recherchent la rentabilité. Ils achèteront, par exemple, un chalet à la montagne qui sera exploité en para-hôtellerie. Lorsqu'ils y séjourneront, ils paieront eux-mêmes un loyer, mais le bien générera des revenus le reste du temps. En effet, la détention d'un bien passif, qui ne rapporte rien, est devenue si coûteuse que même les personnes très fortunées – et si elles le sont devenues, c'est aussi parce qu'elles savent bien gérer leur patrimoine – s'efforcent de rentabiliser leurs biens. Ce dispositif risque donc de concerner encore moins de personnes que vous ne le pensez.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je vous remercie de ces explications. Il me semble qu'il existe une voie pour faire preuve de raison, ce qui correspond à ma sensibilité centriste. Notre commission d'enquête, je le rappelle, vise les très hauts patrimoines et les très hauts revenus. J'ai bien compris que ceux-ci constituent une partie de votre clientèle, mais pas son intégralité. Je vous remercie de nourrir ainsi notre réflexion et le travail du rapporteur.

*

* *

19. Audition, ouverte à la presse, de Mme Agnès Verdier-Molinié, directrice de la fondation IFRAP (6 mai 2026)

M. le président Jean-Paul Mattei. Je vous souhaite la bienvenue pour cette audition au cours de laquelle nous allons entendre Mme Agnès Verdier-Molinié, directrice de l'Ifrap. Votre fondation regroupe une quinzaine de chercheurs et collabore avec des experts et contributeurs sur des sujets variés touchant aux politiques publiques. Vous intervenez ainsi régulièrement sur les questions budgétaires et fiscales qui nous intéressent.

Notre commission d'enquête s'intéresse aux contribuables disposant des plus hauts patrimoines et/ou des plus hauts revenus, ainsi qu'aux mécanismes auxquels ils recourent le plus souvent pour atténuer leur imposition. Dans ce cadre, nous avons souhaité convier des think tanks de sensibilités différentes afin de nourrir nos réflexions. Nous aborderons donc plusieurs thèmes : la progressivité du système fiscal, l'exil fiscal, les principaux dispositifs fiscaux auxquels recourent les contribuables les plus aisés et, éventuellement, les propositions de réformes actuellement évoquées. Ce sujet étant particulièrement technique, nous vous serions reconnaissants de bien vouloir nous transmettre par écrit des réponses à la liste de questions que nous avons préparée.

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

(Mme Agnès Verdier-Molinié prête serment.)

M. Charles de Courson, rapporteur. La note de l'Institut des politiques publiques (IPP) publiée en juin 2023, intitulée « *Quels impôts les milliardaires paient-ils ?* » conclut à une progressivité globale du système fiscal français jusqu'au seuil des 0,1 % des plus hauts revenus économiques, puis à une régressivité au-delà de ce niveau, du fait principalement de l'importance que prennent les revenus non distribués des sociétés contrôlées dans les revenus totaux de ces ménages. Or dans une étude de l'Ifrap de septembre 2025, intitulée « *Fiscalité des riches, le mirage des milliards de recettes* », vous avancez que le 1 % des ménages français, soit 400 000 foyers disposant du revenu disponible le plus élevé, s'acquitte de 55,8 % des impôts directs, et que les 0,1 % de ces ménages, soit 400 foyers, en paient 55,2 %.

Comment expliquez-vous un écart aussi important entre les conclusions de votre étude et celles de l'IPP ? Plus globalement, considérez-vous que le 0,1 % des ménages disposant des plus hauts revenus ou des plus hauts patrimoines contribue à juste proportion au financement des services publics, ce qui constitue l'objet même de notre commission ?

Mme Agnès Verdier-Molinié, directrice de la fondation Ifrap. Notre étude examine la répartition de la charge fiscale par décile, du premier (D1) au dernier (D10), afin de poursuivre un travail mené depuis 2019 sur les niveaux d'imposition des ménages. Nous avons procédé en trois temps : les impôts directs seuls, puis augmentés des cotisations sociales des salariés et indépendants, et enfin l'ensemble des impositions, incluant les impôts indirects. Cette approche globale se distingue de la note de l'IPP qui ne retrace pas tous les déciles pour se concentrer sur les 1 % les plus riches.

L'étude démontre que le taux d'imposition moyen des seuls impôts directs s'établit à 18,5 %, s'échelonnant de 8,4 % pour le premier décile à 42,1 % pour les 10 % les plus aisés. En intégrant les cotisations sociales, la moyenne globale s'élève à 28,4 %, avec des taux respectifs de 11,3 % pour le premier décile et 54,2 % pour le dernier. Enfin, l'ajout des impôts indirects porte la moyenne à 45,6 %, soit 40,3 % pour le premier décile et 66,8 % pour le dernier. Travaillant sur la base des revenus disponibles bruts, nous ne pouvons affiner la granularité de l'étude que sur les impôts directs. C'est à ce niveau que nous examinons, en haut de la distribution, les segments des 9 %, 1 %, 0,9 % et 0,1 %. Nous confirmons les chiffres mentionnés, puisque le taux d'imposition direct atteint 55,8 % pour les 1 % les plus riches, 56 % pour les 0,9 % et 55,2 % pour les 0,1 %. Si nous constatons également une légère régressivité, elle s'avère bien plus faible que celle évoquée par l'IPP.

L'écart entre ces deux études s'explique par des divergences méthodologiques. Là où l'IPP rapporte les taux d'imposition globaux aux revenus fiscaux et économiques, nous avons intégré des éléments absents de leur note, comme la taxe foncière, la taxe d'habitation et les droits de mutation à titre gratuit (DMTG). Par ailleurs, contrairement à l'IPP, qui réintègre souvent les revenus non distribués, nous nous limitons strictement aux revenus disponibles bruts. Sur la base des statistiques publiques de l'Insee, nous considérons donc que les 0,1 % les plus riches sont taxés à 55,2 % dès lors que l'on comptabilise la totalité des impôts directs

M. Charles de Courson, rapporteur. Avez-vous tenu compte de l'impôt sur les sociétés (IS) dans vos calculs en le répartissant sur les actionnaires ?

Mme Agnès Verdier-Molinié. Dans cette note, nous n'avons intégré ni l'IS ni les revenus non distribués. Il convient de souligner que nos travaux portent sur l'année 2022, alors que la note de l'IPP repose sur des données de 2016. Ce point mérite l'attention de votre commission dans la mesure où 2016 précède la création du prélèvement forfaitaire unique (PFU) où l'imposition des revenus du capital au barème limitait la distribution de dividendes, ce qui peut mécaniquement minorer les taux de prélèvement observés.

Bien que nous ne disposions pas de la même granularité que l'IPP, en raisonnant par ventiles (tranches de 5 %) et en réintégrant les profits non distribués, estimés à 122 milliards d'euros en 2022 selon l'Insee, le taux d'imposition global, incluant l'IS, s'établit en moyenne à 18,3 %. Ce taux est d'environ 8,2 % pour les

revenus les plus bas, 13,1 % au milieu de la distribution et atteint 42,3 % pour les 5 % les plus riches. Faute de données plus fines, je ne peux me prononcer au-delà de ce dernier segment.

Nous souhaitons enfin infirmer l'idée, récurrente dans le débat public, d'une taxation globale à 50 % qui s'effondrerait à 27 % pour les milliardaires. Nos statistiques ne corroborent aucunement ce constat. J'espère que cette commission d'enquête permettra de faire la lumière sur ce point : en intégrant tous les impôts, y compris indirects, nous observons une moyenne de 45,6 % pour l'ensemble des déciles et un taux s'élevant à 66,8 % pour le dernier décile.

M. le président Jean-Paul Mattei. Votre étude ne prend toutefois en compte que les revenus perçus.

La question centrale, qui est au cœur de la problématique des holdings, réside dans la part importante des revenus conservés au sein des sociétés. Si ces fonds sont manifestement nécessaires à leur développement, vos chiffres se fondent sur les revenus effectivement perçus par le contribuable, contrairement à l'étude de l'IPP qui privilégie les revenus économiques et une logique de quasi-transparence fiscale.

Par ailleurs, les taxes que vous mentionnez, comme la taxe foncière, s'appliquent à tous les contribuables. Bien qu'indexées sur les valeurs locatives, elles ne présentent pas la même progressivité que l'impôt sur le revenu (IR), tout comme le PFU qui en a modifié la structure.

Enfin, vous soulignez avec pertinence la spécificité de l'année 2016. Les distributions de dividendes y étaient nettement inférieures à celles de 2017, année marquée par la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et l'instauration de la *flat tax*, dont l'effet combiné a rendu les distributions de capitaux beaucoup plus attractives.

Mme Agnès Verdier-Molinié. Fonder des conclusions sur l'année 2016 nous semble en effet complexe car ces données vieilles de dix ans ne reflètent plus les nombreux changements intervenus depuis.

Par ailleurs, si notre note de septembre 2025 se limitait effectivement aux revenus perçus, les chiffres que j'ai cités proviennent d'un travail complémentaire de la Fondation Ifrap. Dans cette analyse, le taux d'imposition direct intègre l'IS et les 122 milliards d'euros de profits non distribués. On observe alors une progressivité manifeste : alors que la moyenne nationale s'établit à 18,3 %, les revenus les plus bas sont imposés à 8,2 % et les 5 % les plus élevés à 42,3 %. Cet écart démontre la réalité de la progressivité, même en réintégrant l'impôt sur les sociétés et les revenus non distribués.

C'est pourquoi l'accès à des données plus fines et récentes est indispensable. Actuellement, notre travail se heurte à un manque de précision des statistiques publiques, qui ne permettent pas de dépasser ce seuil des 5 %. Pour répondre à vos

interrogations pour disposer d'une granularité supérieure, une transparence accrue et un meilleur accès aux données détaillées sont aujourd'hui nécessaires.

M. Charles de Courson, rapporteur. Tous les travaux dont nous disposons montrent une progressivité du système fiscal jusqu'aux 99,9 % des foyers. La dégressivité commence pour le dernier millième, soit environ 40 000 foyers. C'est là que se situe le débat.

Aussi, comment avez-vous pu établir vos calculs sur le dernier millième de la distribution dans vos travaux ? Nous avons nous-mêmes sollicité une analyse approfondie sur les très hauts revenus et patrimoines, au-delà du dernier centile, jusqu'au dix-millième, sans succès, ces données n'existant pas selon les services concernés. De même, comment avez-vous traité les DMTG, alors que ces informations ne sont pas informatisées et que l'administration fiscale n'a pu nous en fournir la répartition par niveau de revenu avec une telle précision ?

L'un de vos constats, que notre commission partage, est l'absence de données précises sur les 0,1 % les plus riches, or c'est précisément sur cette fraction que se cristallisent les enjeux. Si vos travaux sur les 5 % les plus aisés sont accessibles, ils ne couvrent pas la cible qui nous intéresse, à savoir les 0,01 % de la population.

Ma question est donc précise : avez-vous obtenu une répartition des DMTG par niveau de revenu des donateurs ? À un tel degré de finesse, ces informations nous font défaut.

Mme Agnès Verdier-Molinié. Nous avons réussi à répartir les DMTG et la taxe foncière grâce aux tableaux de l'Insee. Nous vous fournirons une note méthodologique détaillant tous les éléments et la manière dont nous avons procédé.

Vous avez raison, l'enjeu réside dans l'analyse de ce segment des 0,1 % des ménages les plus aisés, ce que nous ne parvenons pas non plus à réaliser. Comme l'indique notre note, nous ne pouvons dépasser ce seuil et nous nous appuyons, pour ce faire, sur les travaux de l'Insee. Nous nous heurtons ici à une impasse : si la note de l'IPP avance une régressivité, nous ne parvenons pas à la vérifier en pratique. Nos analyses montrent que pour ces 0,1 %, le taux d'imposition sur la totalité des impôts directs atteint 55,2 %. Ce niveau s'avère particulièrement élevé comparé à la moyenne de 18,5 % observée pour l'ensemble des ménages.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ce taux est calculé par rapport au revenu disponible. Or la difficulté majeure, particulièrement pour les détenteurs de sociétés, réside dans la possibilité de ne pas distribuer une part substantielle des bénéfices. Il en résulte un décalage entre le revenu disponible et le revenu dit « économique », qui correspondrait à une distribution intégrale des profits. Cela soulève la question de la transparence fiscale des sociétés, qui fait défaut pour la plupart des structures dans lesquels sont logés ces revenus.

Nous nous heurtons ainsi à une carence d'information. L'Insee a indiqué son intention d'affiner ses données par ventile, mais se déclare incapable d'aller au-delà et précise que ses travaux reposent principalement sur des enquêtes triennales. Ils reconnaissent que les hauts revenus se caractérisent souvent par des refus de réponse ou des sous-évaluations massives. Aussi, bien que leurs données soient jugées robustes pour 90 à 95 % de la population, elles ne le sont pas pour l'intégralité puisqu'en comparant les déclarations de patrimoine aux comptes de la comptabilité nationale, des écarts considérables apparaissent, concentrés sur les plus hauts revenus et patrimoines. Nous faisons donc face à une réelle défaillance de l'information.

M. Christophe Mongardien (EPR). Je pense également que la grille de lecture est en cause, car analyser les 5 % les plus riches est une maille beaucoup trop large pour identifier l'aberration qui se produit au niveau des 0,1 %. C'est, je crois, la seule explication possible, car nous avons toutes les raisons de croire vos chiffres.

Mme Agnès Verdier-Molinié. Oui, mais même lorsque nous réintégrons les profits non distribués et l'IS, nous n'avons pas, à ce stade, de granularité plus fine que les 5 %. Le problème est que nous sommes en 2026 et que nous ne pouvons pas fonder le débat public sur des statistiques de 2016.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous avez raison sur le plan méthodologique, mais il serait surprenant que les conclusions diffèrent sensiblement si nous disposions, pour 2024 ou 2025, de chiffres équivalents à ceux de 2016. L'observation du passé révèle une inertie certaine dans ces domaines et les évolutions, bien que réelles, demeurent généralement lentes et progressives.

Mme Agnès Verdier-Molinié. Concernant les dividendes non distribués, l'examen de la comptabilité nationale, par le biais de la section K64 de la nomenclature d'activités française (NAF) relative aux holdings, révèle un pic exceptionnel en 2016 suivi d'une baisse drastique. Si la rétention de dividendes constituait un enjeu majeur en 2016, il est vraisemblable qu'il en soit différemment en 2026.

Il est donc nécessaire d'obtenir des données précises sur les montants non distribués, en particulier au sein des holdings. Les sommes réintégrées par l'IPP pour ces niveaux de revenus ne sont probablement plus d'actualité puisque les chiffres de la section K64 montrent que les montants sont passés de 90 milliards d'euros en 2016 à environ 40 milliards, soit une division par plus de deux. Bien que ce constat nécessite une confirmation par des statistiques officielles, la chute des dividendes non distribués semble massive. C'est pourquoi l'accès aux données les plus récentes est impératif pour éclairer notre débat.

M. Charles de Courson, rapporteur. Nous avons examiné ce point, et les modifications fiscales induisent soit des rétentions massives en cas de durcissement de l'imposition, soit des distributions importantes en cas d'allègement. Ces taux de

distribution étant instables et corrélés à l'évolution de la fiscalité, un lissage temporel s'avère nécessaire pour une analyse rigoureuse.

Toutefois, la correction de ce biais affinerait les conclusions sans les bouleverser. En l'absence de distribution, l'impôt sur le revenu peut être nul, faute de revenus déclarés. Se pose alors la question du train de vie : certains recourent à des avances consenties par leur holding et ces montages financiers, aux limites de la légalité, sont susceptibles d'altérer la pertinence des conclusions fondées sur les seules apparences fiscales.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je m'étonne que nous manquions d'éléments, alors que nous avons observé une distribution massive de dividendes consécutive à la réforme de l'ISF et à l'instauration de la *flat tax* qui, pour rappel, cumule un prélèvement de 12,8 % et des contributions sociales de 17,2 %. Vos résultats ne me surprennent pas, puisque vous vous fondez sur le barème de l'impôt sur le revenu, dont la tranche marginale à 45 % est parfois complétée par la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus de 4 %. Notre intérêt, pour bien comprendre la situation des contribuables les plus aisés, porte sur la faculté d'encapsuler des revenus dans des holdings sans les distribuer, évitant ainsi une imposition sur les revenus.

Mme Agnès Verdier-Molinié. Concernant le taux de 55,2 % observé pour les 0,1 % des ménages les plus riches, sa légère régressivité par rapport aux 0,9 % ou aux 1 % ne me semble pas problématique. Elle résulte de la structure des revenus du capital, taxés différemment des revenus du travail. Ce constat valide d'ailleurs l'abandon de l'imposition au barème, dont l'inefficacité économique et fiscale a été démontrée.

Est-il réellement critiquable que des investisseurs et créateurs d'entreprises, qui engagent leur capital et prennent des risques, bénéficient d'une imposition marginalement inférieure à celle d'un haut salarié ? La différence entre 55,2 % et 55,8 % est minime. L'objectif du PFU est précisément de distinguer le salaire garanti du rendement du capital, exposé aux incertitudes du marché. Dans un contexte marqué par 70 000 défaillances d'entreprises en 2025, cette prise de risque mérite d'être prise en compte.

Il ne me semble donc pas choquant qu'un tel écart existe. Au contraire, un taux de 55,2 % au titre des seuls impôts directs constitue déjà une pression fiscale extrêmement élevée pour les 0,1 % les plus aisés.

M. Charles de Courson, rapporteur. La question centrale pour notre commission d'enquête est celle de la rétention des bénéfices. C'est précisément ce mécanisme qui explique la dégressivité observée chez les très hauts revenus, à savoir les 0,1 %. Vos chiffres sont rapportés aux revenus disponibles, tandis que l'étude de l'IPP intègre à cette base les revenus non distribués afin d'en évaluer l'ordre de grandeur.

M. le président Jean-Paul Mattei. Sur la distinction entre revenus du travail et du capital, il convient de préciser qu'un revenu du travail, bien que déductible du bénéfice social, génère diverses cotisations : assurance chômage, maladie et un ensemble de contributions relevant de la solidarité nationale plutôt que de l'épargne individuelle. La contribution au budget public ne se limite pas à l'impôt, mais englobe l'ensemble des prélèvements sociaux. Une analyse intégrant l'ensemble de ces paramètres serait ainsi particulièrement instructive.

Mme Agnès Verdier-Molinié. Le PFU inclut des prélèvements sociaux qui, contrairement à d'autres cotisations, n'ouvrent aucun droit, notamment à la retraite. Par ailleurs, la rétention de dividendes peut résulter de choix stratégiques : paiement de droits de succession, financement d'investissements ou désendettement. À ce jour, aucune statistique ne prouve que cette rétention serait plus marquée en France qu'ailleurs. Il s'agit pourtant d'un enjeu majeur pour l'emploi et la prospérité, alors que notre PIB par habitant décline par rapport à la moyenne européenne. Dissuader l'investissement dans nos entreprises limiterait inévitablement notre capacité à créer de la valeur ajoutée.

M. Charles de Courson, rapporteur. L'enjeu réside bien dans le traitement de la part non distribuée des bénéfices, soumise à l'IS au taux de 25 %. L'analyse de la progressivité diverge selon l'indicateur retenu : elle apparaît très marquée si l'on se réfère aux revenus disponibles, mais peut conduire à des conclusions différentes si l'on adopte le prisme des revenus économiques.

Le but de notre commission d'enquête n'est pas seulement d'établir un constat sur les prélèvements obligatoires des très hauts revenus et patrimoines, mais aussi d'en examiner les contreparties, notamment en matière de santé ou de retraite. Concernant la branche vieillesse, l'idée d'une étanchéité parfaite est discutable puisqu'une partie des cotisations finance des prestations non contributives. Quant à la branche maladie, la part socialisée des dépenses n'est pas une fonction progressive du revenu. Il existe donc un effet redistributeur, puisque les cotisations sont en partie déplafonnées, tandis que la contribution sociale généralisée (CSG), bien qu'imposition de toute nature, est affectée à la protection sociale.

L'Ifrap a-t-il travaillé sur ces contreparties ? Au-delà du montant des impositions, il s'agit de tenir compte des prestations reçues. L'Insee a réalisé une étude par décile tentant d'examiner le rapport entre financement des services publics via les prélèvements obligatoires et le bénéfice qui en est retiré. Avez-vous mené des travaux similaires ?

Mme Agnès Verdier-Molinié. Nous n'avons pas mené d'étude allant au-delà de celle de l'Insee, qui établit que 56 % des ménages sont bénéficiaires nets de la redistribution. En revanche, concernant la juste contribution des hauts revenus et patrimoines, la direction générale des finances publiques (DGFIP) a produit un travail dont nous avons repris des éléments dans notre étude de septembre 2025. Les conclusions de cette analyse, qui porte sur les 74 500 foyers fiscaux représentant les 0,2 % les plus aisés, sont éclairantes : alors que ces foyers détiennent 3,6 % du

revenu total des Français, ils acquittent près de 15 % de la recette de l'impôt sur le revenu. Leur contribution est donc quatre fois supérieure à leur part dans les revenus. À la question de savoir s'ils paient proportionnellement plus que les autres, la réponse est donc oui.

M. Charles de Courson, rapporteur. Si l'on raisonne par rapport au revenu fiscal, notre système est effectivement extrêmement progressif. Si l'on intègre le problème des bénéfices non distribués, les conclusions sont différentes.

Dans plusieurs publications, l'Ifrap fait état des risques d'exil fiscal en cas de hausse de la fiscalité. Or le Conseil d'analyse économique (CAE), dans une note de juillet 2025 intitulée « *Fiscalité du capital : quels sont les effets de l'exil fiscal sur l'économie ?* », a montré que les ménages disposant de hauts revenus du capital s'expatrient moins que la moyenne, et moins encore que les ménages disposant de hauts revenus globaux, mesurés par le revenu fiscal de référence (RFR). L'économiste Camille Landais, lors de son audition devant notre commission, affirmait que les détenteurs de capital, et notamment les chefs d'entreprise, étaient peu mobiles du fait des coûts financiers et économiques qu'entraîne le déplacement d'une activité. Qu'en pensez-vous ?

Mme Agnès Verdier-Molinié. L'étude du CAE fait état d'un taux de départ moyen de 0,38 %, précisant qu'il n'est que de 0,2 % pour les 1 % les plus riches. Cependant, 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. Comparer le départ des hauts revenus à une moyenne tirée vers le haut par une population non imposable fausse donc la perspective.

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. Quand on parle d'exil fiscal, il est plus pertinent de se référer au nombre de foyers soumis à l'impôt sur le revenu, afin de comparer des choses comparables.

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 revenu fiscal de référence (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. Dès lors, ne serait-il pas opportun de publier une étude restreinte aux seuls foyers redevables de l'IR pour analyser le taux d'expatriation par niveau de revenu ? Nos constats indiquent que ce taux est au moins trois fois plus élevé chez les hauts revenus que pour la moyenne des foyers imposables quittant le territoire.

M. Charles de Courson, rapporteur. Il faut aussi tenir compte des mobilités professionnelles. Le véritable enjeu est le solde entre les sorties et les entrées et le lien entre ces flux bruts et nets en fonction de l'évolution de la fiscalité. C'est sur cela que nous avons du mal à obtenir des données précises.

Mme Agnès Verdier-Molinié. Le rapport que vous avez cité affirme que les ménages à haut revenu du capital sont moins mobiles que la moyenne des Français. Je viens de vous donner des exemples montrant que, par rapport à l'ensemble des ménages soumis à l'IR qui ont quitté la France, ceux qui ont un revenu supérieur à 300 000 euros sont plus enclins à l'expatriation. Conclure en se basant sur une moyenne globale qui inclut une bonne partie d'étudiants non soumis à l'impôt mérite, à mon sens, d'être affiné.

M. Charles de Courson, rapporteur. Nous essayons d'obtenir des données objectives et de lier les entrées, les sorties et leurs variations en fonction de l'évolution de la fiscalité. Mais vous n'avez pas pu mener de travaux plus précis que ceux que nous venons de citer, et que vous contestez par ailleurs.

Mme Agnès Verdier-Molinié. Effectivement, nous manquons de données postérieures à 2018 concernant l'expatriation des hauts revenus, même si nous souhaiterions en avoir. Nous estimons toutefois que la fréquence des départs est plus élevée dans cette catégorie et qu'elle est vraisemblablement corrélée à une pression fiscale plus forte.

Je rappelle qu'en octobre 2024, notre étude intitulée « *Fiscalité du capital : la France toujours surtaxée de 60 milliards* » analysait cette évolution. Entre 2010 et 2022, la fiscalité du capital a progressé de 0,9 point de PIB pour les ménages et de 1,2 point pour les entreprises, représentant un surplus de 67 milliards d'euros par rapport à la moyenne de la zone euro. Même la note du CAE admet qu'une hausse d'un point de la fiscalité du capital entraîne une augmentation mécanique des départs. Nous poursuivrons nos publications sur cette thématique, mais l'accès à des données actualisées, permettant une comparaison restreinte aux seuls foyers imposables, offrirait sans doute une vision plus claire sur ce sujet à nos concitoyens.

M. Christophe Mongardien (EPR). Je perçois bien le parti pris idéologique, mais peu importe. Un point m'échappe : si votre méthodologie était correcte, comment expliquer l'explosion de la disproportion des patrimoines démontrée par l'Insee ces dernières années ? Si les revenus des plus riches étaient réellement si taxés, leur patrimoine ne progresserait pas autant par rapport aux autres. Il y a là un angle mort. Je me demande si le fait de ne prendre en compte que le RFR, c'est-à-dire le déclaré, ne pose pas un problème dans votre démonstration. Quant à l'exil fiscal, je ne vois pas pourquoi il aurait considérablement augmenté depuis 2018, alors que la fiscalité a baissé pour les plus riches et les entreprises. Je privilégie donc l'explication du rapporteur selon laquelle la mobilité professionnelle est plus forte dans les grands groupes, où se concentrent les hauts revenus. J'insiste sur ce problème méthodologique que je ne parviens pas à comprendre.

Mme Agnès Verdier-Molinié. Nous ne travaillons pas sur le RFR, mais sur le revenu disponible brut en utilisant les données de l'Insee. C'est par rapport à cette base que nous analysons les taux d'imposition. Nos publications indiquent que pour les 0,1 % les plus riches, le taux d'imposition dépasse 55 % en ne tenant compte que des impôts directs. À ce niveau de granularité, il nous est malheureusement impossible d'intégrer les cotisations sociales et les impôts indirects. Toutefois, pour les 10 % les plus aisés, le taux d'imposition direct atteint 42 %. En ajoutant les cotisations sociales, ce chiffre grimpe à 54 %, et il avoisine les 67 % en incluant les impôts indirects. Je ne vois pas de faille méthodologique dans ce raisonnement.

Par ailleurs, concernant l'affirmation d'une baisse de la fiscalité pour les plus hauts revenus, notre étude de février 2025 sur l'impôt des ménages montre une réalité différente. L'évolution décile par décile depuis 2017 est révélatrice puisque pour le dernier, le taux global d'imposition directe est passé de 37,5 % en 2017 à 39,2 % en 2019, pour atteindre 42,1 % en 2022. Le taux de prélèvement direct a donc bel et bien augmenté.

M. Christophe Mongardien (EPR). C'est la première fois que j'entends, depuis que je siège en commission des finances que, depuis 2017, les hauts revenus sont de plus en plus taxés année après année. J'avoue que cela m'intrigue.

Mme Agnès Verdier-Molinié. Je pense que l'élément qui vous a échappé est l'augmentation de la CSG, qui a remplacé des cotisations plafonnées, accroissant ainsi la charge des très hauts revenus. Par ailleurs, la taxe foncière a considérablement progressé, tandis que ces contribuables s'acquittent parfois d'une taxe d'habitation sur les résidences secondaires, majorée dans certaines communes. Affirmer qu'aucune hausse d'impôt n'a touché les hauts revenus depuis 2017 est donc inexact. La création de la contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR) constitue également une augmentation fiscale qui, en dépit d'un rendement discuté, représente des montants parfois significatifs pour ceux qui y sont assujettis.

M. Charles de Courson, rapporteur. L'un des articles de votre fondation, intitulé « *Taxe sur les petits colis et CDHR : deux fiascos fiscaux* », remet en cause l'intérêt de ce dispositif en raison de la capacité des contribuables visés à différer leur distribution de dividendes. Dès lors, estimez-vous que le rendement de la CDHR restera structurellement faible, malgré sa prolongation jusqu'au retour à un déficit public inférieur à 3 % prévue par l'amendement du président de la commission des finances ? Plus généralement, quel est votre avis sur ce dispositif ?

Mme Agnès Verdier-Molinié. Je pense en effet que le rendement de la CDHR restera très faible, voire inférieur aux prévisions pour 2026. Alors que 600 millions d'euros de recettes sont attendus pour cet exercice, les objectifs de 2025 n'étaient déjà pas atteints. Je suis d'ailleurs stupéfaite de l'écart entre la prévision initiale de deux milliards d'euros et le rendement réel d'environ 400 millions. La Fondation Ifrap avait anticipé cet échec, sans être entendue. Je déplore également la reconduite d'une taxe présentée comme exceptionnelle, ce qui

rappelle la pérennisation de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR) malgré son caractère initialement temporaire.

Sur le principe, quelque chose ne va pas dans la CDHR, car la surtaxe de 20 % n'est calculée que sur la part « impôt sur le revenu » du PFU, soit 12,8 %, ignorant ainsi les prélèvements sociaux de 17,2 % (portés à 18,4 % en 2026) qui ne sont pourtant créateurs d'aucun droit. Pourquoi reprocher à ces contribuables l'importance de leurs revenus du capital alors que le prélèvement forfaitaire unique à 30 % visait précisément à encourager l'investissement ? Cette mesure, totalement désincitative pour les entrepreneurs, est une usine à gaz administrative imposant un acompte de 95 % en décembre sur la base de simples estimations. Je ne perçois donc ni l'intérêt budgétaire, ni la pertinence de sa prorogation.

M. le président Jean-Paul Mattei. Cette usine à gaz résulte d'une censure du Conseil constitutionnel proscrivant toute rétroactivité. On observe d'ailleurs, dans les chiffres récents, que des distributions massives de bénéfices ont été opérées en 2024 pour éluder la CDHR. Il convient également de rappeler que ce dispositif ne vise pas l'ensemble des investisseurs, mais uniquement les foyers dont les revenus excèdent 250 000 euros pour un célibataire ou 500 000 euros pour un couple. Enfin, il est logique qu'une mesure temporaire suscite des comportements d'évitement et il n'est guère besoin d'être visionnaire pour choisir de différer ses opérations en attendant son extinction.

Mme Agnès Verdier-Molinié. Certes, mais le caractère « exceptionnel » d'une taxe interroge dès lors que le législateur en décide la prolongation. Bien que les seuils de revenus soient effectivement élevés, la cible se compose essentiellement d'entrepreneurs puisque les titulaires de revenus salariaux de ce niveau sont déjà assujettis à un taux supérieur à 20 % à travers le barème de l'IR. Ce sont donc ceux dont les revenus dépendent du PFU qui sont visés. J'y vois une contradiction majeure, car on prône la réindustrialisation et la prise de risque tout en imposant une fiscalité punitive aux entrepreneurs. Enfin, le dispositif est réellement complexe et particulièrement difficile à appréhender pour les contribuables concernés.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous vous êtes récemment exprimée contre l'instauration d'une taxe sur les holdings familiales, estimant qu'elle « *ferait fuir nos entrepreneurs et nuirait à l'investissement en France* ». Sur quels éléments vous appuyez-vous pour considérer qu'une telle mesure entraînerait une hausse significative de l'exil fiscal ainsi qu'un recul de l'investissement en France ? Je précise que cette hypothèse supposait d'exonérer de l'assiette la totalité des biens à caractère professionnel, afin de protéger les entreprises. Pourquoi êtes-vous opposée à la création de cette taxe, qui a finalement été limitée aux biens somptuaires et non à l'ensemble des biens non professionnels ?

Mme Agnès Verdier-Molinié. La taxe initialement prévue, envisagée pour rapporter entre 1 et 1,5 milliard d'euros, était beaucoup trop large. J'ai compris que

l'objectif était désormais de 100 millions d'euros, mais nous ignorons combien cela va réellement rapporter. Quel est l'objectif de ce genre de taxe ?

M. Charles de Courson, rapporteur. L'idée initiale était de protéger les entreprises et leurs biens professionnels.

Mme Agnès Verdier-Molinié. Ce qui me choque, c'est le temps que nous perdons alors que nos voisins européens font des choix opposés. La Suède, souvent citée en exemple, a supprimé dès 2004 la taxation des successions, puis son impôt sur la fortune. Pourquoi nous interroger sans cesse sur le contenu des holdings ? Nous faisons face à une vague massive de transmissions de TPE, PME et ETI et, plutôt que de traquer d'éventuels abus de droit, nous devrions nous demander comment maintenir ces transmissions en France et faire revenir les entrepreneurs exilés. Contrairement à l'approche suédoise, nous persistons à redouter le contournement d'une fiscalité déjà lourde en créant des taxes supplémentaires au rendement incertain. La taxation du capital est déjà excessive puisque nos prélèvements sur les successions représentent 0,7 point de PIB, contre une moyenne européenne de 0,2. Alors que de nombreux pays facilitent le transfert intergénérationnel pour ancrer les entreprises sur leur territoire, nous nous focalisons indûment sur les holdings.

Sans critiquer les taxes sur les biens somptuaires, je regrette que nous ne mettions pas la fiscalité au service de la valeur ajoutée. Nous débattons des heures de mesures au rendement dérisoire sans traiter le problème de fond, qui est le manque d'incitation à la création de richesse. Nous avons trop privilégié ces discussions lors du précédent budget, au détriment d'une réflexion nécessaire sur la baisse des dépenses publiques.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je regrette la brièveté de cet échange, mais je sais que vous nous répondrez par écrit et nous analyserons vos contributions. Si les avis divergent au sein de cette commission, sachez que nous connaissons bien l'entreprise et ne sommes pas déconnectés des réalités. Je rappellerai simplement qu'il est parfois plus aisé d'être commentateur extérieur que législateur.

Mme Agnès Verdier-Molinié. Je ne prétends pas que votre travail est facile, monsieur le président.

*

* *

20. Audition, ouverte à la presse, de M. Lionel Zinsou, président du think tank Terra Nova, et de M. Guillaume Hannezo, membre du conseil d'administration (6 mai 2026)

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous entendons M. Lionel Zinsou, président du think tank Terra Nova et M. Guillaume Hannezo, membre du conseil d'administration. Messieurs, fondée en 2008, votre association regroupe chercheurs, experts, élus et représentants de la société civile. Si elle ne dépend pas d'un parti politique en particulier, elle adopte une position que vous qualifiez de progressiste pour apprécier l'efficacité des politiques publiques et formuler des propositions.

Vous le savez, notre commission d'enquête s'intéresse aux contribuables disposant des plus hauts patrimoines ou des plus hauts revenus, et aux mécanismes auxquels ils recourent le plus souvent pour atténuer leur imposition. Aussi avons-nous souhaité convier des think tanks de sensibilités différentes pour nourrir notre réflexion. À cet égard, vous avez publié plusieurs notes qui peuvent intéresser nos travaux comme *« Taxer les "super-riches" : pourquoi et comment le faire ? »* en juin 2024, ou encore *« Quel rendement peut-on attendre de la taxation des plus fortunés »* en septembre de la même année.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes entendues par une commission d'enquête de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Aussi, je vous invite à lever la main droite et à dire : « Je le jure ».

(M. Lionel Zinsou et M. Guillaume Hannezo prêtent successivement serment.)

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans la note de Terra Nova intitulée *« Quel rendement peut-on réellement attendre de la taxation des plus fortunés ? »* vous soulignez qu'en pratique les schémas d'optimisation fiscale auxquels recourent les ménages les plus aisés reposent le plus souvent sur l'interposition d'une société-holding ou le recours à un contrat d'assurance-vie leur permettant de différer indéfiniment la taxation d'une part substantielle des revenus tirés de leur patrimoine dont ils n'ont pas besoin pour vivre. Cette situation est-elle une spécificité française ? D'autres mécanismes expliquent-ils la dégressivité de l'imposition des ménages les plus fortunés, c'est-à-dire de 0,1 % des ménages ?

M. Guillaume Hannezo, membre du conseil d'administration du think tank Terra Nova. 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.

Si les holdings intermédiaires existent partout dans le monde, les modes de taxation de l'assurance-vie ont un peu démocratisé cela en France, où de nombreuses enveloppes permettent de différer l'imposition de la plus-value, ce qui n'est pas forcément le cas à l'étranger.

Ce qui est spécifique en France, c'est 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. 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.

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 : le rapport du sénateur Marini établit la liste des pays de l'OCDE dans lesquels au décès, les héritiers payent l'impôt sur l'héritage et reprennent la latence fiscale de leur parent, c'est-à-dire reprennent le bien pour le prix auquel il était entré dans le patrimoine de leur parent. Cette différence absolument considérable est un sujet traditionnel de débat dans les autres pays, par exemple aux États-Unis entre les Démocrates et les Républicains : mettre fin aux plus-values latentes au moment des décès et transmissions, pour un rendement estimé de l'ordre de 30 milliards, était dans le programme du président Obama mais il n'a pas eu la majorité pour le faire.

En France, mettre fin à cet effacement est une des propositions les plus importantes et les moins comprises que nous faisons, donc je vous remercie de commencer par là. Cela permet de dire que le problème n'est pas la *flat tax* : ce n'est pas que le capital bénéficie d'un taux d'imposition de 30 % à 35 % plutôt que de 50 % à 55 % pour les revenus élevés du travail. Cela existe dans tous les pays du monde, pour tout un tas de raisons : les dividendes sont taxés mais il y a eu l'impôt sur les sociétés (IS) avant, une partie de la progression compense l'inflation, etc. Le fait que les revenus du capital soient moins taxés que les revenus du travail existe partout.

Le problème n'est pas que les riches paient la *flat tax*, mais qu'ils ne la paient pas. L'accumulation des plus-values dans les enveloppes intermédiaires ne supporte jamais la *flat tax*. La proposition de mettre fin à l'effacement des plus-values latentes consiste à dire que les très riches, et tous ceux qui bénéficient de la capitalisation en général, paient tous au moins la *flat tax* un jour. Ce peut être dans

longtemps – tout cela est très différé – et une deuxième question est de savoir si cela ne justifie pas aussi un impôt annuel sur le capital, à taux faible et à assiette large, pour tenir compte du délai lié au caractère tardif de l'imposition.

M. Lionel Zinsou, président du think tank Terra Nova. Il faut souligner qu'à l'occasion du débat sur le budget de 2026, votre assemblée est entrée dans ce débat dont on dit qu'il n'est pas présent en France, avec des premières mesures sur les actifs plus ou moins passifs. Le sujet avait été traité il y a trois ans au niveau de l'OCDE avec un rapport qui comparait la fiscalité sur les revenus et sur le capital, mais il est finalement entré dans le débat public français.

M. le président Jean-Paul Mattei. Au sujet de l'effacement des plus-values, les droits de succession ne sont pas les mêmes dans les pays que vous évoquez. Cet effacement, c'est parce qu'il n'y a pas de création de valeur en tant que telle, pas de liquidité : on transmet un bien qui est certes un actif mais qui n'a pas de valeur liquide. Il y aurait donc une double imposition : à la fois sur la plus-value et au titre des droits de mutation. Il y a des principes en fiscalité au regard desquels taxer deux fois la même transmission pose un problème.

Ensuite, si l'on prend l'exemple de la purge des plus-values en matière immobilière, il peut y avoir une exonération au bout de trente ans ou de X années de détention. C'est ce qui est inscrit dans le droit positif. Si votre proposition consiste à ne jamais pouvoir effacer les reports, cela risque d'être difficile à gérer.

De plus, lorsque l'on cède une entreprise, celle-ci change de propriétaire mais sa structure a son autonomie : ses actifs, ses relations, ses bénéfices qui ne sont pas la propriété des actionnaires mais de l'entreprise à travers la notion de personnalité morale. Est-ce que ce sont des choses que vous avez analysées ?

M. Guillaume Hannezo. Il y a des pays qui taxent moins l'héritage, c'est sûr. Mais il n'y a pas de double taxation. Enfin, si : si vous vendez et que vous mourez, vous avez une double taxation. De même, si vous vendez puis vous donnez, vous avez une double taxation. Si vous faites juste l'inverse au même moment, vous avez une simple taxation. C'est une optimisation.

La plupart des pays que je cite 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. Ce n'est qu'au moment où ils vendront qu'ils paieront.

Enfin, il y a une double taxation certes, mais pas pour les entreprises. Dans la pratique, les droits de succession d'un patrimoine financier bourgeois montent progressivement jusqu'à 40 % ou 45 %, mais si vous transmettez une entreprise, vous payez 5 % avec le pacte Dutreil. C'est même peut-être un peu moins : on ne peut pas dire que la reprise de l'entreprise par les héritiers soit pénalisée par les droits de succession. Ce qui pénalise plutôt cette reprise est le fait de devoir partager

entre les héritiers. Si l'on voulait avoir plus de capitalisme familial il ne suffirait pas d'abolir l'impôt sur l'héritage, il faudrait restaurer le droit d'aînesse. C'est parce qu'il y a plusieurs héritiers qu'il faut partager.

Ce pacte Dutreil, le rapport de la Cour des comptes a montré qu'il n'était pas très efficace puisqu'il compare un échantillon d'entreprises qui en ont bénéficié à un échantillon qui n'en ont pas bénéficié et observe combien d'entreprises sont vendues six ou sept ans plus tard. Le résultat est que 40 % des entreprises qui ont bénéficié du pacte Dutreil sont vendues contre 60 % de celles qui n'en ont pas bénéficié, ce qui ne fait qu'une toute petite variation, même si l'on pense qu'il est préférable de garder les entreprises dans la famille, ce qui n'est pas non plus une opinion obligatoire.

Le pacte Dutreil taxe donc à 5 %, les héritiers gardent l'entreprise pendant cinq ou six ans et après ils peuvent vendre. Une famille dont l'entreprise créée avec rien vaut 1 milliard d'euros paiera 50 millions d'euros au moment de la succession du fondateur. Les héritiers récupèrent l'entreprise à un prix de revient de 1 milliard d'euros. S'ils vendent 1,1 milliard, ils ont payé 50 millions et ils paieront l'impôt sur les plus-values entre 1 milliard et 1,1 milliard d'euros, mais les 350 millions d'euros initiaux ont été effacés. C'est ce qui arrive au moment où les gens vendent, où ils échangent l'entreprise contre un patrimoine financier. C'est ce qui crée fondamentalement ce mécanisme d'accumulation et d'effacement, qui fait que les plus riches ne paient jamais la *flat tax*, qui est le bon taux pour taxer le capital. Nous estimons le coût de cette affaire à 4 milliards d'euros par an en moyenne, une somme extrêmement volatile, selon qu'il y a ou non de grosses successions mais ça n'est pas un effet négligeable. C'est pourquoi nous en faisons la première brique et la plus essentielle de notre projet, brique qui a d'ailleurs été approuvée dans un rapport par le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO).

Une deuxième brique consiste à se demander si, étant donné que les très riches paieront beaucoup plus tard, cela ne justifie pas un petit impôt annuel sur le capital pour tenir compte de l'intérêt du report.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans la note intitulée *« Réformer l'impôt sur les successions »* publiée en 2019, Terra Nova proposait d'« augmenter de 25 % le rendement de la fiscalité des successions », notamment par une révision du barème des droits de mutation à titre gratuit (DMTG) ainsi que de l'avantage fiscal lié à l'assurance-vie. Êtes-vous toujours en accord avec ces orientations ? Considérez-vous qu'elles permettent de cibler suffisamment les transmissions les plus importantes ?

Dans une publication intitulée *« Mettons fin à l'effacement des plus-values »* vous proposez d'imposer les plus-values latentes lors de la transmission. Vous nous avez expliqué les raisons qui vous ont conduit à formuler une telle proposition, mais vous ne nous avez pas donné le champ. Les plans d'épargne retraite (PER) sont-ils concernés ? Le même phénomène existe : on peut garder un PER et le transmettre sans que les héritiers ne paient l'impôt qu'on aurait payé si

l'on y avait mis fin. C'est le problème de l'apport-cession : les droits sont en suspension, mais ils disparaissent s'il y a héritage. C'est aussi le cas de l'assurance-vie.

M. Guillaume Hannezo. S'agissant du périmètre, nous sommes favorables à quelque chose d'assez neutre, c'est-à-dire un périmètre assez large, qui porte aussi bien sur les entreprises, sur le patrimoine financier, sur l'immobilier, avec une détaxe au bout de trente ans, comme sur les autres actifs immobiliers, si la famille a conservé le bien. On garde tout le reste des normes. Simplement les héritiers sont censés avoir acheté le bien au prix auquel leurs parents l'avaient acheté : si l'a famille l'a gardé trente ans, on peut tout à fait dire qu'il n'y a plus de plus-value.

Je n'avais pas pensé aux PER, mais normalement ils sont faits pour la retraite. J'avais en tête que lorsqu'on avait un PER, les enfants pouvaient en bénéficier mais qu'ils étaient taxés à l'impôt sur le revenu sur la rente qu'ils recevaient, mais ça doit être pour le contrat Madelin.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans une note publiée en juin 2024 et intitulée « *Taxer les "super-riches" : pourquoi et comment le faire ?* », Terra Nova propose de rétablir un dispositif adopté en loi de finances initiale pour 2017, qui permettait à l'administration de réintégrer dans les revenus du contribuable les revenus distribués à une société holding qu'il contrôle lorsque « l'existence de cette société et le choix d'y recourir ont pour objet principal d'éluder tout ou partie de l'impôt de solidarité sur la fortune ». Une telle disposition avait été jugée constitutionnelle par le Conseil constitutionnel, mais n'avait pas eu le temps d'être appliquée en raison de la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et de sa transformation en impôt sur la fortune immobilière (IFI), en 2018. Comment une telle mesure pourrait-elle être transposée aujourd'hui, en l'absence d'une imposition portant sur le stock global de patrimoine ?

M. Guillaume Hannezo. Ce n'est pas moi qui ai signé cette note, mais elle me paraît aller dans le même sens que la réglementation française générale sur l'abus de droit : quand une disposition est faite dans le but unique d'éluder l'impôt, on peut la remettre en cause. Cela me semble un exemple de la notion d'abus de droit.

M. Charles de Courson, rapporteur. Monsieur Hannezo, vous vous êtes exprimé dans la presse contre les propositions de taxe dite « Zucman ». Pourtant, dans une publication de septembre 2024, Terra Nova propose de rétablir un ISF avec une assiette large, incluant les patrimoines professionnels, mais avec un taux très faible de 0,3 % et sans plafonnement. Pourquoi préférez-vous ce dispositif à une contribution différentielle ?

M. Guillaume Hannezo. Il y a eu beaucoup de taxes Zucman, beaucoup de taux, beaucoup d'assiettes. C'est une marque qui a beaucoup de détenteurs. Je suis pour la taxe Zucman, simplement je dis que ça ne marche pas. À la façon dont elle est exprimée, je crains qu'elle ne fonctionne pas, pour plusieurs raisons. La première

est que le taux de 2 %, qui a été d'abord non-différentiel et ensuite différentiel, me paraît tomber dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Il faudrait un changement de jurisprudence, que l'on peut toujours espérer obtenir par le débat politique mais c'est difficile, le Conseil essayant d'avoir un peu de stabilité dans sa jurisprudence. Ce qu'il a dit assez clairement, c'est qu'au-delà de 0,5 %, on ne peut pas considérer que l'impôt sur le capital puisse être payé avec le revenu normal du capital. Par conséquent il faut vendre et c'est un impôt confiscatoire. Le dispositif ne serait donc pas constitutionnel.

La deuxième objection que j'ai est que ce n'est pas conventionnel. Il s'agit de ne taxer que quelques familles : sur les mille huit cents familles concernées dans le projet, trois ou quatre représentent la moitié du rendement de l'impôt. On leur demande de payer 3 milliards d'euros par an, par exemple pour la famille Arnault, au titre du loyer pour résider en France. Je pense qu'ils vont chercher à y échapper, en appliquant les conventions internationales et en cessant d'être résidents français. Pour être résident français, il y a trois critères qui sont successifs et non cumulatifs : avoir une résidence en France, y avoir le centre de ses intérêts économiques et familiaux, et y exercer une activité professionnelle. Pour ce qui est du centre des intérêts économiques et familiaux, c'est un critère très compliqué, il y a toute une jurisprudence. Vous vous souvenez de Johnny Halliday : si vous avez vibré au moment du Bataclan, cela prouve que vous êtes Français, etc. Mais quand l'enjeu est de 1 à 3 milliards d'euros par an de taxe d'habitation, pour simplement ne pas avoir d'habitation en France – si vous n'avez pas de résidence en France, vous cessez d'être résident français – je pense que ces familles vendront ou loueront leurs résidences et pourront continuer à vivre en France aussi souvent qu'ils viendront pour diriger leurs entreprises, sans être résidents français.

Face à cela, Gabriel Zucman propose de continuer à taxer les gens pendant cinq ou dix ans après qu'ils ont quitté la France : c'est non-conventionnel, c'est-à-dire que c'est contraire aux cent quarante conventions fiscales qui ont été signées par la France et qui, presque toutes, donnent à l'État de résidence le droit de taxer annuellement le capital.

Je crains que tout le monde parte. On essaiera de les taxer quand même mais ils obtiendront en justice le droit d'être remboursés, en excipant des conventions bilatérales, de la jurisprudence Da Costa de la Commission européenne. Je pense que cela ne marche pas et qu'il faut imaginer des dispositifs alternatifs à Zucman, qui marchent.

Ce que nous proposons, c'est d'abord le non-effacement des plus-values latentes qui rapporte 4 milliards. Ensuite, le rétablissement de l'ISF pour les fortunes bourgeoises tel qu'il était avant puisqu'il marchait très bien et n'a pas provoqué d'expatriation massive, d'après un rapport du Conseil d'analyse économique. Et pour les fortunes professionnelles exonérées de l'ISF, deux dispositifs alternatifs doivent être analysés. Soit un petit impôt sur le stock, une forfaitisation de l'intérêt de retard sur les plus-values, que l'on peut taxer à 0,3 %, car la plus-value est en moyenne de 30 %, donc si le taux est de 3 %, cela fait 0,3 %.

Mais on peut dire aussi 1 % des plus-values latentes : on taxe chaque année l'intérêt de retard du report.

Ce dernier dispositif aurait à mon sens un gros avantage possible, qui mériterait d'être étudié – nous n'avons pas fait de note là-dessus – c'est qu'un impôt sur le capital de 1 % des plus-values latentes aurait une chance de pouvoir être appliqué à ceux qui partent. Vous savez que pour ceux qui partent, on a un dispositif qui s'appelle l'exit tax, qui n'est pas une taxe. On a essayé de taxer les gens qui partent, et l'Union européenne a annulé cette taxation qui était une sorte de liquidation au moment du départ – c'est la jurisprudence Da Costa – au motif que c'était un obstacle à la libre circulation des personnes. En revanche, on peut prendre une photo, c'est ça l'exit tax : les gens partent, ils ne vendent pas, mais le jour où ils vendront, on sait quelle est la part de la plus-value née en France et cette part au moins pourra être taxée en France. C'est pour ça qu'à notre avis il est souhaitable que cette photo soit valable le plus longtemps possible : on ne comprend pas pourquoi elle a été réduite à cinq ans, alors qu'il faudrait l'étendre le plus longtemps possible, surtout pour les plus riches, possiblement l'espace d'une génération. Ensuite, il nous semble que si tout le monde doit payer 1 % de la plus-value sur la photo de l'*exit tax*, il n'y a pas de raison que ce pourcent payé par les Français sur la plus-value constatée en France ne soit pas imposable aussi à ceux qui partent.

Il me semble qu'à partir de ce dispositif, de cette taxe Zucman arrangée, on a la possibilité, à condition de ne pas être trop dogmatique, de faire quelque chose qui soit constitutionnel et qui puisse s'appliquer à ceux qui partent.

M. Lionel Zinsou. Cette adaptation de la taxe Zucman va aussi considérablement limiter le rendement en numéraire, le divisant par cinq ou six. Elle rapporterait plutôt à 4 milliards d'euros.

M. Guillaume Hannezo. Gabriel Zucman dit 20 milliards pour 2 %, donc 0,3 %, soit six fois moins, cela doit faire 2 ou 3 milliards d'euros. Mais je pense que même à 0,3 % il y a des gens qui partiront : 1 % des plus-values, ça doit être à peu près la même chose que 0,3 % du stock. C'est pour ça qu'il serait important de voir, et nous n'avons pas les moyens de le voir nous-mêmes, si l'on a une chance de l'appliquer aussi à ceux qui partent, parce que toutes les expériences qu'on a eues, en Norvège, au Royaume-Uni, en Californie montrent que les très riches sont *no border* : ils ne sont pas seulement *no limit*, ils sont *no border*. Si on les taxe trop, ils partent et il n'y en a plus. On peut dire qu'on s'en fiche qu'ils partent, d'ailleurs ça ne change pas grand-chose : les entreprises sont toujours là. La question de savoir si l'on est compétitif en France est plus importante donc que les riches soient là ou pas. Bref on peut dire qu'on s'en fiche ; simplement, le rendement n'est pas là.

M. Lionel Zinsou. Tout le monde a oublié que la taxe Zucman résulte d'une commande du Brésil lorsqu'il présidait le G20. Ce n'est pas seulement un débat franco-français. Curieusement, au cours de ce G20, la France, l'Espagne et même l'Allemagne en ont approuvé le principe. C'est pour cela qu'il s'est formé un consensus, y compris chez les économistes du Fonds monétaire international (FMI),

pour une situation telle qu'elle est décrite par Guillaume Hannezo en termes d'adaptation pour la rendre constitutionnelle et conventionnelle. C'est un débat qui dépasse la France. De façon générale, le thème de votre commission est aujourd'hui dans le débat public dans un grand nombre de pays. La réflexion sur la taxe Zucman a un caractère assez international. En revanche, sur son rendement et ses modalités, il est très clair pour Terra Nova qu'elle n'est pas applicable.

M. Guillaume Hannezo. Il faut quand même rendre à Gabriel Zucman un mérite : pour les gens de notre génération qui avons fait nos classes il y a trente ans et plus, on avait en tête que les ultrariches, le 0,01 % des contribuables les plus riches, était une affaire d'exemple. Ce qu'il a montré avec des travaux statistiques extrêmement précis, c'est que c'était en fait un sujet macroéconomique et macrobudgétaire. Le coût de la baisse du taux d'impôt du dernier 0,01 %, qui passe de 40 % à 25 % – car les très riches ne sont pas soumis à aucune taxe, ils sont quand même taxés à l'IS – pour très peu de gens, c'est un coût de 15 milliards d'euros. Ce que l'on essaye de faire dans nos notes, c'est de prendre en compte les contraintes du droit. Gabriel Zucman a fait des statistiques extrêmement rigoureuses et il a proposé une taxe en fonction de ces statistiques, mais la fiscalité ne se fait pas comme ça : elle se fait à partir du droit, de cas types, de la situation constitutionnelle et conventionnelle dans laquelle on est. On se demande, à partir de là, comment récupérer les 15 milliards d'euros en question.

M. Charles de Courson. Vous n'avez pas soulevé le problème des loyers fictifs. En 2015, Terra Nova a proposé de taxer les loyers fictifs des trois cent mille ménages les plus dotés en patrimoine à travers l'imposition à l'ISF de la résidence principale sur 100 % de sa valeur. Pouvez-vous nous détailler cette proposition ?

M. Guillaume Hannezo. Il y a une logique à cela : c'est une logique de neutralité entre propriétaire et locataire. Ce sujet et celui de la taxation ou non de la plus-value sur la résidence principale sont congruents. Il y a une logique, mais je suis conscient qu'à votre place j'aurais une certaine prudence avant de me lancer là-dedans.

Mme Estelle Mercier (SOC). Je voudrais revenir sur votre proposition d'impôt sur le stock de 0,3 %, qui reprend l'idée de stock de patrimoine de Gabriel Zucman. Au passage, vous dites que la taxe Zucman n'est pas constitutionnelle mais pour le moment nous ne le savons pas et il y a encore beaucoup de débats sur le sujet. Pour certains, ce qui s'est passé en 2012 était d'abord un choix politique de plafonner le taux de taxation, et un choix politique ne devient pas magiquement une contrainte constitutionnelle. Cela peut encore se discuter.

Dans votre idée, la distinction entre biens professionnels et non-professionnels est un non-sujet, puisque dans les 0,3 % du stock de patrimoine vous incluez les biens professionnels ?

M. Guillaume Hannezo. On rétablit 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.

Mme Estelle Mercier (SOC). Le débat sur la taxe Zucman portait aussi sur l'inopportunité de taxer les biens professionnels en raison de l'impact possible sur l'activité et l'investissement. Pour vous ce n'est donc pas un sujet puisque vous proposez une taxe sur le patrimoine dans sa globalité, y compris le patrimoine professionnel.

M. Guillaume Hannezo. C'est un sujet. Je pense que même à 0,3 %, des gens partiront, et qu'à 2 %, tout le monde partira. C'est pour ça que j'aimerais avoir les moyens d'étudier cette alternative d'une taxation de 1 % des plus-values, applicable aussi à ceux qui partent au moment de l'*exit tax*. Le risque d'expatriation est élevé.

Mme Estelle Mercier (SOC). Vous parliez de cas types : il y a le cas Mistral, une entreprise valorisée à plusieurs centaines de millions d'euros mais qui n'aurait pas les liquidités pour payer la taxe : quel est votre avis à ce sujet ?

Vous avez évoqué l'inspiration de l'Accumulated Earnings Tax américaine, sur l'accumulation excessive de liquidités : pouvez-vous nous en dire plus ?

M. Guillaume Hannezo. Pour Mistral, je n'en fais pas une énorme affaire : les actionnaires de Mistral peuvent très bien payer leur impôt en titres, qui iraient par exemple à la Caisse des dépôts. Il faudrait d'ailleurs savoir si, quand ça baisse, on leur rend ou pas ? En effet, c'est illiquide parce que c'est très incertain. Et il faut aussi ne pas le compter comme recette en comptabilité publique, tant que ce n'est pas vendu. Si l'on prend 0,3 %, 1 %, 2 % de Mistral par an, on a 0 % de recette jusqu'à ce que l'on vende Mistral – à un Américain.

M. Emmanuel Maurel (GDR). Dans votre rapport, vous dites qu'il faut réduire considérablement la portée du pacte Dutreil. Comment paramétrez-vous cette réduction ? Le CPO avait proposé de passer l'abattement de 75 % à 50 %.

Nous avons reçu des notaires, profession respectable, qui disent qu'on ne peut pas à la fois appliquer une taxe sur les plus-values latentes et les DMTG, car ce ne serait pas accepté par les Français : que dites-vous de l'acceptabilité sociale d'une telle mesure ?

Enfin, à titre intellectuel, il existe le prêt Lombard qui est une manière d'avoir un revenu sous forme de prêt bancaire à taux très bas, en contrepartie d'un stock d'actifs. Qu'en pensez-vous ? Ce n'est pas vendu ni taxé, et je sais que les très riches y ont recours.

M. Lionel Zinsou. Cela consiste effectivement à obtenir des crédits en engageant un portefeuille d'actions. 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.

M. Emmanuel Maurel (GDR). Il me semble que cela participe de ce 40 % de taxation qui passe à 25 %.

M. Guillaume Hannezo. Plein de choses y participent : même si vous n'avez pas de holding, il suffit de garder quelque chose toute sa vie, une Sicav toute bête, à la fin ça s'efface. C'est le principe, pas les *technicalities* – même si les riches ont plus de *technicalities*.

Pour ce qui est des notaires : on peut très bien accepter un effacement des plus-values latentes pour 1 million, 2 millions, 5 millions d'euros ou un autre seuil. Les Français comprendront très bien que si l'on a 100 millions de plus-values latentes, cela ne s'efface pas comme ça.

Sur le pacte Dutreil, je serais encore plus dur que le CPO. Il faut voir concrètement ce que c'est : passer l'abattement de 75 % à 50 %, cela veut dire passer à un impôt de 7 % ou 9 % pour les héritiers. Mais 7 % à 9 %, sur le marché du *leverage buy-out* (LBO) aujourd'hui, c'est deux ans de dividendes pour une entreprise moyenne. C'est lever un LBO avec un tour de bénéfices avant intérêt, impôts, dépréciation et amortissement (Ebitda), là où les LBO se lèvent en moyenne avec cinq à sept tours d'Ebitda. Si un héritier n'est pas capable de renoncer à deux ans de dividendes, ou d'amortir la perte d'un septième de ce que fait normalement l'industrie financière, mérite-t-il d'hériter ?

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Vous avez avancé que la taxe Zucman entraînerait nécessairement et automatiquement un départ massif et quasi-total des personnes concernées. Or on a pu entendre ici d'autres sons de cloche, notamment de la part de Camille Landais selon qui les plus riches ne sont pas si mobiles : tout cela s'appuyant sur des ancrages physiques, familiaux, matériels, etc. La volatilité des plus hauts patrimoines ne serait ainsi spas si grande. Sur quoi vous appuyez-vous pour affirmer cela et n'y a-t-il pas quelque nuance à apporter ?

M. Guillaume Hannezo. Quand Camille Landais dit cela, il s'appuie sur les études qui ont été faites sur l'ISF, c'est-à-dire le cas d'une famille bourgeoise qui a 5 ou 10 millions d'euros et à qui vous demandez de payer 100 000 ou 200 000 euros par an : elle ne va pas tout remettre en cause pour ça. Quand vous parlez de gens qui ont 100 milliards et qui vont avoir à payer 2 milliards par an simplement parce qu'ils ont une maison en France, je pense que c'est différent. Surtout que ces gens-là, en général, contrôlent des entreprises qui font 80 % de leur chiffre d'affaire à l'étranger. Et encore, c'est 93 % pour LVMH et les 7 % restants ce sont des Chinois qui viennent acheter en France. Ce sont des entreprises qui sont essentiellement étrangères par la composition de leur patrimoine.

Je ne dis pas que les entreprises s'expatrieront, mais que ces gens-là qui vivent déjà dans le monde entier, entre trois aéroports, décideront d'aller à l'hôtel

plutôt que d'avoir une maison dont la taxe d'habitation leur coûtera 2 milliards d'euros par an.

Mme Eva Sas (EcoS). Je pense aussi qu'il y a une nécessité à documenter ce risque d'expatriation car il me semble que l'on n'a pas observé à ce jour d'exil fiscal massif. Vous avez brièvement mentionné l'exemple de la Californie, pouvez-vous développer ?

Je voulais aussi appuyer la remarque d'Estelle Mercier sur le caractère non constitutionnel de la taxe Zucman : je pense qu'il y a une controverse sur ce point.

Vous comparez 0,3 % à 2 % mais les 2 % sont une contribution différentielle, et donc si vous payez l'impôt sur le revenu (IR) et l'IFI, vous ne paierez pas 2 % sur le patrimoine, y compris le patrimoine professionnel. On est d'accord qu'une contribution différentielle à 0,5 % serait de façon certaine constitutionnelle. Pourquoi ne préférez-vous pas une telle contribution qui, par rapport à votre taxe de 0,3 %, a le grand intérêt de ne toucher que ceux qui font de l'évasion fiscale. En effet ceux qui payent déjà l'IR, la contribution différentielle sur les hauts revenus, l'IFI, ne payeront que le delta : ce serait beaucoup plus juste et ne toucherait que ceux qui font de la suroptimisation fiscale.

M. Guillaume Hannezo. Non, ça ne touche pas que ceux qui font de l'optimisation fiscale, mais tous les riches à partir d'un certain niveau. Parce que si vous avez 100 milliards d'euros et que vous touchez un dividende de 2 milliards, vous n'allez pas le dépenser. Par ailleurs, votre action se réévalue en moyenne de 5 % par an puisque le coût du capital en actions c'est 7 %, donc vous touchez 7 milliards. Vous n'allez pas dépenser 7 milliards d'euros. Vous voudriez imaginer des bons citoyens qui non seulement encaisseraient 2 milliards d'euros et paieraient l'IR sur ces 2 milliards, mais en plus feraient tourner tous les ans leur capital pour pouvoir faire 5 milliards d'euros de plus-value, afin d'être sûrs de payer leur plus-value tout de suite au lieu de le faire plus tard. Ces gens-là n'existent pas. Ce ne sont pas les gens qui font de l'optimisation particulière. L'optimisation, ce n'est pas le recours à des dispositifs compliqués, mais c'est le fait même de la capitalisation.

Encore une fois, quand on dit qu'il n'y a pas de mobilité des très riches, c'est fondé sur l'expérience de l'ISF, tandis que personne n'a jamais fait l'expérience de Zucman. En Norvège, il y a eu une expérience où l'on est passé de 0,2 % à 0,4 %, c'est-à-dire une toute petite variation d'un impôt couvrant le patrimoine professionnel des très riches, qui a généré de l'expatriation. En Californie aujourd'hui, vous avez une proposition de référendum pour l'équivalent d'une taxe Zucman en version amendée : ce n'est pas un impôt durable mais *one-shot*, c'est-à-dire qu'on vous prélève une fois par rapport au moment où vous étiez là. C'est mieux car ça prend les gens par surprise : ils payent une fois et ensuite ils s'en vont, même si ça ne sert à rien de s'en aller. C'est un peu une fiscalité de razzia, mais on les prend quand ils sont là. En anticipation de cela, vous noterez qu'Elon Musk est déjà résident du Texas, Zuckerberg est déjà résident de Floride et Peter Thiel est déjà résident, je crois, de Porto Rico. Ce sont des changements de

résidence qui datent de l'année dernière. Des gens partent en anticipation de ce référendum, et je pense qu'il y a de même déjà des gens qui partent en anticipation du débat que nous avons.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je voulais rebondir sur le pacte Dutreil, car il me semble que vous êtes focalisé sur la notion de taxation des stocks plus que des flux, ce qui me trouble un peu. Le pacte Dutreil a été mis en place pour faire face au même problème que l'ISF, qui touchait le patrimoine professionnel et conduisait à vendre des biens pour faire face à l'impôt. Quand le pacte Dutreil n'existait pas, la seule solution était de vendre l'entreprise, surtout que l'on est passé à une taxe à 45 % en ligne directe. Comme il n'y a pas de création de valeur en tant que telle, il n'y a pas de liquidité : vous parlez de multiples d'Ebitda et autres, mais pour payer une taxe de 45 % sur une entreprise qui vaut 1 milliard, il faut bien trouver l'argent quelque part. Il y a indirectement la nécessité d'aller chercher dans la trésorerie de l'entreprise pour payer l'impôt, au risque de l'appauvrir.

M. Guillaume Hannezo. Nous ne parlions pas de taxer l'entreprise à 45 % sous Dutreil, mais de la proposition du CPO de monter la taxation de 5 % à 7 % et même à 10 %. Je dis que 10 %, c'est deux ou trois ans de dividendes et c'est un tour d'Ebitda, que n'importe quel fond de *leverage management buy-out* (LMBO) vous fait sur le marché très facilement. Je lis dans le rapport de la Cour des comptes que les entreprises qui ont bénéficié du Dutreil se vendent quand même au bout de cinq ans, presque autant que celles qui n'en ont pas bénéficié. Le problème n'est pas qu'il y ait 5 % ou 10 % d'impôt à payer mais qu'il y a plusieurs héritiers, et qu'à un moment donné il faut que l'un rachète les autres. C'est pour cela que je disais que le sujet serait aussi de rétablir le droit d'aînesse car les entreprises se fragmentent ; on peut gérer cela très bien comme les Mulliez avec une grande association, mais elles se fragmentent. Par ailleurs, on peut avoir une position très favorable au capitalisme familial et considérer qu'il n'est pas interdit qu'il y ait des gens dont le métier est d'être actionnaire professionnel, qu'ils le feront peut-être aussi bien et qu'ils peuvent éventuellement être français.

M. Charles de Courson, rapporteur. Sur la fragmentation du capital, vous faites une hypothèse des taux de reproduction : si tout le monde a un enfant, c'est exactement l'inverse, c'est-à-dire la concentration du capital. Or la chute de la natalité, y compris chez les très riches, est notable.

J'en reviens à votre proposition : rétablir l'ISF tel qu'il était, hors biens professionnels mais avec plafonnement, et créer une taxe de 0,3 % sur les biens professionnels mais sans plafonnement. Je ne vois pas comment ce dispositif peut tenir : vous allez vous trouver dans des modèles sur la composition et l'évolution des patrimoines où la somme des deux va dépasser le montant du revenu disponible. On se heurte à un autre problème lié à la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui considère à ce jour que l'on doit raisonner en fonction du revenu disponible.

M. Guillaume Hannezo. J'interprète la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui a l'air de fixer un maximum de 0,5 % pour apprécier la capacité

à payer l'impôt sur les revenus du capital, en disant sur le principe que si le capital ne rapporte pas au moins 0,5 % net c'est qu'il est vraiment mal géré. Si on applique cela séparément au patrimoine professionnel, je ne vois pas pourquoi ce serait inconstitutionnel. Nous avons proposé 0,3 % car il s'agit pour nous d'un intérêt sur les plus-values reportées, qui sont en moyenne de 30 %. Mais on pourrait dire 0,5 % : nous avons proposé 0,3 % en sachant que vous iriez jusqu'à 0,5 %.

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

*

* *

21. Audition, ouverte à la presse, de M. Gabriel Zucman, économiste (6 mai 2026)

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous accueillons aujourd'hui M. Gabriel Zucman, directeur de l'Observatoire international de la fiscalité et professeur d'économie. Vous vous êtes intéressé à l'efficacité et à l'équité du système fiscal en France et dans d'autres pays. Vous avez notamment analysé les effets limités de la fiscalité sur le patrimoine et les revenus des contribuables les plus aisés, que vous qualifiez de « super-riches » ou d'« ultrariches ». Vous constatez que notre système fiscal devient régressif à partir d'un certain niveau de richesse. Cela s'expliquerait par la capacité des contribuables concernés à piloter leurs revenus et leur patrimoine pour atténuer le montant de leur imposition. Pour y remédier, vous proposez de créer une taxe plancher de 2 % sur le patrimoine des milliardaires. Nous avons débattu à plusieurs reprises de l'application de cette proposition en France, avec des variantes de taux et d'assiette, notamment lors de l'examen de l'amendement de notre collègue Estelle Mercier. Cette proposition n'a toutefois pas réuni de majorité assez large pour être adoptée par les deux chambres et demeure un sujet de débat, en raison notamment des obstacles constitutionnels qu'elle pourrait soulever.

Notre commission a sollicité l'avis des personnes auditionnées sur votre proposition de taxe ainsi que sur d'autres mécanismes qui permettraient de réduire l'optimisation fiscale à laquelle recourent ces contribuables pour diminuer, voire annuler leur assiette taxable. Si nous ne sommes pas tous d'accord sur les solutions proposées, nous partageons l'objectif de dessiner l'image la plus fidèle possible de la situation de ces contribuables malgré le manque de données exhaustives et de mieux encadrer les montages problématiques en matière d'équité fiscale.

Le rapporteur abordera successivement trois thématiques : la répartition et la composition du patrimoine et des revenus des ménages les plus aisés, l'évasion fiscale et les propositions de réforme fiscale.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(M. Gabriel Zucman prête serment.)

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans un article publié en 2014 avec Thomas Piketty et intitulé « *Capital is back : wealth-income ratios in rich countries 1700 - 2010* », vous constatez une hausse généralisée, en France et dans huit autres pays, des ratios de la richesse sur le revenu national, qui sont passés selon les pays de 200 - 300 % dans les années 1970 à 400-600 % en 2010. Vous expliquez ce phénomène par la valorisation des actifs à long terme et le ralentissement de la croissance de la productivité et de la population, selon le modèle Harrod-Domar-Solow.

Comment expliquez-vous la hausse de la valeur des actifs durant cette période ? Pourquoi est-elle plus rapide que la croissance de la richesse nationale ? Observez-vous une différence selon la nature des actifs – actifs immobiliers, actions, obligations, foncier ? La politique monétaire menée par les banques centrales constitue-t-elle un élément d'explication ? Comment expliquez-vous cette valorisation différenciée ? Observez-vous une évolution de la répartition de la richesse créée entre les revenus du patrimoine et ceux du travail sur une longue période dans les pays considérés ? Disposez-vous d'éléments chiffrés sur la rentabilité des actifs selon leur nature et selon la dispersion de leurs taux de rendement ? Pensez-vous que vos conclusions soient toujours d'actualité ? Les données ont-elles été actualisées ?

M. Gabriel Zucman, économiste. L'augmentation des ratios du capital sur le revenu national est l'une des tendances les plus importantes de l'économie mondiale des dernières décennies. On l'observe partout, aussi bien en France qu'en Europe et au niveau mondial. Dans les années 1970, le patrimoine privé total d'un pays comme la France, c'est-à-dire la valeur de l'ensemble de l'immobilier, des actions, des titres financiers, des comptes en banque possédés par les ménages, nette de dette, équivalait à environ 200 % du PIB, soit deux années de PIB. Il équivaut désormais à 500 % du PIB : cela signifie que les ménages français possèdent collectivement l'équivalent, en patrimoine, de cinq années de production nationale. On observe, pour l'essentiel, des tendances similaires dans tous les pays.

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.

Il s'agit par exemple des évolutions du marché immobilier : de nombreux pays dans lesquels existaient des formes d'encadrement des loyers ont libéralisé leur marché immobilier. Or la flexibilité des loyers se capitalise dans les prix des logements.

Une autre évolution est la très forte baisse de l'impôt sur les sociétés (IS) : de 50 % en moyenne au niveau mondial dans les années 1980, il 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.

L'organisation des relations économiques internationales a également joué un rôle : laisser libre cours aux forces de la concurrence internationale, en particulier au niveau fiscal, a permis aux entreprises multinationales et à leurs propriétaires de faire du chantage à la délocalisation pour obtenir des baisses d'impôts ou des réglementations plus favorables. Tout cela se capitalise dans les prix des actions.

Ces transformations économiques sont toutes allées dans le même sens et ont renforcé le pouvoir de négociation, le pouvoir économique du capital et des

propriétaires de capital, d'où l'augmentation des ratios du capital sur le revenu national.

Ce n'est toutefois pas l'unique explication. Dans l'article que vous avez cité, on soulignait par exemple l'importance de la baisse de la croissance économique. Le modèle Harrod - Domar - Solow prédit qu'à long terme le ratio du capital sur le revenu national sera égal au ratio du taux d'épargne sur le taux de croissance de l'économie. Si on épargne 10 % du PIB et que le taux de croissance est de 2 %, le ratio va converger vers 500 %. Cela a pu jouer un rôle.

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

Quelles sont les conséquences de ces évolutions sur les parts respectives des revenus du travail et du capital dans le revenu national total ? L'augmentation du ratio du capital sur le revenu national s'est traduite par une déformation du partage de la valeur ajoutée, au détriment du capital. Si l'on essaie de répartir l'ensemble du revenu national entre ce qui revient aux propriétaires du capital – profits, intérêts, loyers, etc. – et ce qui va aux salariés, on observe que la part des salaires, qui correspondait à environ 20 % du revenu national en moyenne dans les pays riches au début des années 1970, se situe aux alentours de 25 à 30 %.

Concernant les taux de rendement moyens des actifs, la formule arithmétique est simple : le taux de rendement moyen du patrimoine est égal au ratio de la part du capital dans le revenu national, qui est de l'ordre de 25 %, divisée par le ratio du capital sur le revenu national, d'environ 500 %, soit un taux de rendement moyen du capital de 5 % avant toute forme d'imposition. Cela signifie que si l'on plaçait 1 euro dans un fonds complètement diversifié possédant une petite portion de tout ce qu'il y a à posséder en France et dans le monde, cet investissement rapporterait en moyenne 5 centimes avant impôt. Il existe toutefois une hétérogénéité : 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 %. La moyenne est néanmoins de l'ordre de 5 % en raison des masses macroéconomiques en jeu.

La répartition des taux de rendement entre individus est hétérogène : tout le monde n'a pas un taux de rendement de 5 % sur son patrimoine. Ce taux a tendance à augmenter avec le niveau de fortune. Cela est dû tout d'abord à des effets de composition : les personnes plus fortunées détiennent plutôt des actions, qui constituent la forme de patrimoine dont le rendement est en moyenne le plus élevé, alors que les classes moyennes possèdent surtout de l'immobilier, des comptes en

banque, des liquidités, des livrets, dont le rendement est plus faible. On observe par ailleurs des différences au sein de chaque classe d'actifs : parmi les détenteurs d'actions, 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. La combinaison d'effets de composition et de rendements croissants à mesure que l'on monte dans l'échelle des patrimoines conduit à une augmentation forte des taux de rendement corrélativement au niveau de richesse. 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 %.

M. Charles de Courson, rapporteur. Les chiffres de l'Insee sur l'évolution du partage de la valeur ajoutée en France montrent une stabilité : la rémunération du travail représentait 66 % en 1990 et 67 % en 2023, avec de légères fluctuations. La rémunération du capital, y compris les amortissements, se situe autour de 33 % sur la période. Le constat est-il le même dans d'autres pays ? Nous attendons les chiffres de l'OCDE. L'évolution de la répartition de la richesse ne semble pas en cause, d'autres facteurs interviennent – vous en avez cité certains. Quelle est leur pondération ? Pourriez-vous développer ce point ?

M. Gabriel Zucman. Les statistiques officielles de l'Insee ou de l'OCDE montrent une tendance mondiale à l'augmentation de la part du capital dans la valeur ajoutée. Cette tendance est toutefois particulièrement faible en France, principalement en raison d'artefacts statistiques dus aux pratiques d'optimisation fiscale des sociétés multinationales. J'ai beaucoup travaillé à ce sujet et essayé de produire des statistiques corrigées de partage de la valeur ajoutée prenant en compte ce problème.

La montée en puissance des sociétés multinationales est l'une des tendances majeures observées depuis les années 1980. Ces entreprises sont incitées à enregistrer leurs profits dans les filiales situées dans les pays à fiscalité relativement faible. C'est la raison pour laquelle des masses de profits considérables sont enregistrées en Irlande, au Luxembourg, aux îles Caïmans, etc. La contrepartie de cette délocalisation des bénéfices dans les paradis fiscaux est que les profits enregistrés comptablement en France et dans les autres pays à fiscalité relativement élevée, c'est-à-dire surtout dans les pays d'Europe occidentale, sont particulièrement faibles. Les filiales de grands groupes américains vont ainsi indiquer réaliser énormément de bénéfices en Irlande et aucun profit en France, alors qu'en réalité leurs profits ont été effectués en France, où se situe leur clientèle.

Les bénéfices enregistrés dans les paradis fiscaux représentent 1 000 milliards de dollars au niveau mondial, soit environ 35 % des bénéfices multinationaux. Si les réattribuait aux pays où ils ont été effectivement réalisés, cela induirait une hausse significative du montant des profits enregistrés en France, donc de la part du capital dans la valeur ajoutée du pays. Cette situation résulte non seulement d'un effet de niveau, mais aussi d'un effet de tendance. Au début des années 1980, la délocalisation des bénéfices des sociétés multinationales était

quasiment nulle, car ces sociétés étaient beaucoup moins développées qu'aujourd'hui et avaient moins recours aux paradis fiscaux. On a assisté depuis lors à une explosion du phénomène. On s'aperçoit ainsi que l'augmentation de la part du capital dans le revenu national de la France est en réalité plus prononcée que les chiffres de l'Insee, dont je salue par ailleurs le travail remarquable, le laissent penser.

M. Charles de Courson, rapporteur. Parmi les autres facteurs explicatifs figure la baisse du taux d'IS, qui est passé en France de 50 % à 25 %. Si l'on considère que la valeur des actions est la valeur actualisée des bénéfices futurs – hypothèse un peu forte – on pourrait espérer un doublement du ratio.

Les taux de rendement présentent une très grande diversité, non seulement entre différents produits, mais aussi dans chaque catégorie de produit. Les actions, qui ont le rendement moyen le plus élevé, de l'ordre de 6 à 8 %, présentent des disparités. Il en va de même pour l'immobilier, dont le rendement moyen de 5 % recouvre en réalité des taux allant de 3 à 8 %. C'est moins vrai pour le foncier, totalement encadré en France et dont le rendement est de 1 ou 2 %.

L'explosion de la valeur de l'immobilier est par ailleurs largement liée à la politique monétaire, dont les taux ont conduit à inonder le marché de liquidités, sans aucun lien avec l'évolution de la richesse des différents pays et des banques centrales. Ces liquidités sont allées sur les marchés des actions et obligations et dans le secteur de l'immobilier, qui constituent 90 à 95 % du patrimoine. Vous avez expliqué que la politique monétaire n'avait pas eu beaucoup d'incidence. On a pourtant vu, lorsque les taux d'intérêt étaient tombés à 0,5 ou 1 %, une hausse des achats immobiliers dans les grandes métropoles des pays européens, qui a conduit à une hausse des prix. Dès que les taux sont remontés, la tendance s'est immédiatement calmée.

Pouvez-vous nous en dire plus sur le poids relatif de ces différents facteurs ?

M. Gabriel Zucman. Je n'affirme pas que la politique monétaire ne joue aucun rôle. Je constate que lorsque les taux sont passés de 0,05 % à plus de 5 % aux États-Unis, le marché boursier américain ne s'est pas effondré : il est beaucoup plus élevé aujourd'hui, où les taux sont de 4 ou 5 %, qu'il ne l'était à la fin des années 2010 quand les taux étaient à 0,05 %. Cela ne me semble pas cohérent avec l'idée selon laquelle la valorisation des marchés boursiers serait avant tout liée à la politique monétaire, même si cela a pu jouer un rôle.

Compte tenu de la nature systématique de l'augmentation des valorisations patrimoniales, que ce soit au cours du temps ou dans différents pays, il faut chercher des explications réelles et structurelles à cette tendance plutôt que des raisons purement monétaires. Il faut s'intéresser aux changements profonds de politique économique qui ont eu lieu depuis les décennies suivant la deuxième guerre mondiale, caractérisées par une économie mixte avec une part importante de la puissance publique dans le patrimoine national, de nombreux éléments de régulation

de l'utilisation par les détenteurs de capital de leurs propriétés, un pouvoir plus faible pour les actionnaires et limité pour les détenteurs de biens immobiliers. Or les économies mixtes, tout comme les formes de contrôle et de régulation du pouvoir des propriétaires, ont été progressivement détricotées. Cette tendance a été quantitativement la plus importante, même s'il est difficile de chiffrer précisément les différents facteurs explicatifs.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous avez également mentionné, parmi les autres facteurs d'explication, le ralentissement de la croissance de la productivité, constaté dans la plupart des pays les plus développés. À l'inverse, la Chine a connu des augmentations de productivité très importantes. Certains économistes expliquent qu'il ne s'agit que d'un rattrapage, tandis que d'autres considèrent que ce facteur est lié à l'évolution vers les services, dans lesquels l'augmentation de la productivité est plus lente que dans l'industrie.

Il existe en outre un facteur démographique. En quoi le ralentissement démographique constituerait-il une explication, à moins de penser que si tous les couples n'avaient qu'un seul enfant, la baisse de la population produirait un effet de concentration du patrimoine ?

M. Gabriel Zucman. Comprendre ce phénomène implique de revenir à la célèbre formule de Harrod - Domar - Solow selon laquelle 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. Lorsque le taux de croissance de la productivité et le taux de croissance démographique sont chacun de 1 % par an, alors l'économie croît de 2 % par an. Si le taux d'épargne est de 10 %, le ratio du capital sur le revenu va, à long terme, tendre vers 500 %. Imaginez que la productivité continue à augmenter de 1 % par an, mais que la croissance démographique est nulle : l'économie ne croîtra que de 1 %. Si le taux d'épargne reste stable à 10 %, alors il faut s'attendre à long terme à un ratio du capital sur le revenu de 1 000 %. C'est en ce sens que la croissance démographique joue un rôle très important. Quand la population n'augmente plus, le poids du capital accumulé par le passé devient disproportionné par rapport aux richesses nouvellement créées.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans un article intitulé « *Wealth inequality in the United States since 1913 : evidence from capitalized income tax data* », publié en 2016 avec Emmanuel Saez, vous décrivez le rajeunissement des détenteurs des grandes fortunes aux États-Unis et la part croissante des revenus du travail dans leur patrimoine entre les années 1960 et 2010. Disposez-vous d'éléments similaires pour la France ? Il semble au contraire, selon les données qui nous ont été fournies, que l'accumulation du patrimoine conduise à ce que les ménages les plus aisés y soient plus âgés qu'auparavant. Partagez-vous ce constat ? Est-ce une particularité française ? De manière générale, constatez-vous une spécificité française dans le profil des ménages les plus aisés et dans la composition de leur patrimoine et de leurs revenus ?

M. Gabriel Zucman. Qu'il s'agisse des statistiques macroéconomiques ou des données relatives aux inégalités, les chiffres les plus actualisés, les plus comparables, les plus complets et harmonisés sont ceux disponibles sur la World inequality database, accessible à l'adresse wid.world. Cette base de données de référence, y compris pour les statistiques sur les inégalités de patrimoine et de revenu, comporte notamment une actualisation des ratios du capital sur revenu national pour l'ensemble des pays du monde jusqu'à l'année courante. Lorsque nous avions commencé à compiler ces ratios avec Thomas Piketty pour les besoins de l'article précédemment cité, ces données ne concernaient que huit pays.

Concernant les inégalités de patrimoine, les éléments recensés dans cette base montrent, comme nous l'avions souligné avec Emmanuel Saez dans l'article que vous avez mentionné, une tendance forte à l'augmentation de la concentration des fortunes aux États-Unis. Des travaux menés par une équipe de chercheurs français ont mis en évidence que les inégalités de patrimoine avaient augmenté en France, mais dans l'ensemble moins qu'aux États-Unis, avec un bémol sur lequel il est important de s'attarder et qui est lourd d'enseignements et de conséquences pour la politique économique, notamment fiscale : il porte sur l'extrême richesse. 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, sans commune mesure avec celle constatée aux États-Unis ; on n'observe aucune tendance à l'explosion des inégalités. Elle se caractérise en revanche par l'extrême prospérité de ses ultrariches, de ses milliardaires.

La France compte 40 millions de foyers fiscaux. Considérons, au sein des 1 % les plus riches, le 1 000e le plus fortuné, recensé chaque été par le magazine *Challenge* : la richesse de ces 400 familles, qui possèdent 100 ou 200 millions, parfois des milliards, voire des centaines de milliards d'euros de patrimoine, a connu une envolée extraordinaire. L'explosion de la fortune des milliardaires est un phénomène mondial, mais particulièrement puissant en France. Dans la première édition du classement du magazine *Challenge*, en 1996, la richesse de ces familles équivalait à environ 6 % du PIB : cela signifie que si les 500 plus grandes fortunes avaient dépensé tout leur argent, elles auraient pu acheter l'équivalent de 6 % de tous les biens et services produits en France une année donnée. 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 : ces familles pourraient donc, en dépensant tout leur argent, acheter l'équivalent de presque la moitié de tous les biens et services produits en France une année donnée.

Il convient toutefois d'appréhender ce chiffre avec prudence, car il ne s'agit pas d'une donnée officielle : la statistique publique est malheureusement silencieuse sur le sujet des familles très fortunées, de leur patrimoine, de leurs revenus, de leurs impôts. *Challenge* essaie d'exploiter les sources accessibles dans le domaine public, qui comportent un degré d'incertitude. Le chiffre exact s'établit donc peut-être à 35 % ou à 40 % du PIB. Quoi qu'il en soit, l'ordre de grandeur est considérable et

comparable, voire légèrement supérieur, à ce que l'on observe aux États-Unis, où le 1 000e du 1 % de la population la plus fortunée dispose d'une fortune équivalant à 30 ou 35 % du PIB.

Les masses en jeu sont très significatives par rapport à la taille de l'économie française et la tendance à la hausse est particulièrement spectaculaire. Pour les classes moyennes, le patrimoine représente une sécurité pour leurs vieux jours : il se matérialise dans une épargne, dans le fait d'être propriétaire de son logement, de disposer d'un petit matelas de sécurité pour faire face aux aléas de l'existence – une perte d'emploi, etc. Dans ce cas, l'accumulation de patrimoine est une bonne chose, qui doit être encouragée. On aimerait que les classes populaires, qui ne possèdent quasiment pas de patrimoine, aient accès à la propriété.

Les familles détentrices de très grandes fortunes, de centaines de millions ou de milliards d'euros de patrimoine, ne les accumulent pas pour leurs vieux jours : cette richesse constitue avant tout un très grand pouvoir économique, celui de racheter des concurrents, d'influencer les marchés, politique, celui d'influencer les politiques publiques, d'acheter des élections comme aux États-Unis, mais aussi et surtout, le pouvoir d'influencer l'idéologie dominante en achetant des médias. Cette tendance est particulièrement prononcée en France où 85 % de la presse privée et l'entièreté de la presse économique, à l'exception du magazine *Alternatives économiques*, sont détenues par quelques milliardaires.

Cette tendance est fondamentale pour comprendre l'évolution économique et politique de notre pays. C'est la raison pour laquelle je m'y suis particulièrement intéressé dans mes travaux les plus récents.

M. Charles de Courson, rapporteur. Il serait intéressant de comparer le patrimoine de ces 500 familles non pas seulement au PIB, mais aussi au patrimoine total de la nation, dont vous avez rappelé qu'il avait été multiplié par quatre ou cinq durant la période considérée. Comment la part des 500 foyers les plus fortunés dans le patrimoine total a-t-elle évolué ?

M. Gabriel Zucman. Les deux calculs sont importants et nécessaires.

En France, le ratio du patrimoine sur le PIB a été multiplié environ par deux depuis les années 1980, passant de 250 % à 500 %. Quand il est de 500 % et que les 500 plus grandes fortunes possèdent un patrimoine équivalent à 42 % du PIB, il faut diviser par cinq pour connaître la part du patrimoine total qu'elles détiennent, soit environ 8 %. En 1996, ces familles possédaient l'équivalent de 6 % du PIB. Le ratio du patrimoine sur le PIB étant alors de trois, elles détenaient l'équivalent de 2 % du patrimoine total.

Les deux statistiques sont intéressantes. Si l'on souhaite mesurer la concentration des patrimoines et les inégalités de fortune, il faut calculer la part des ultrariches dans le patrimoine total, c'est-à-dire dans l'ensemble de ce qu'il y a à posséder en France. Cette part a été multipliée par quatre entre 1996 et 2024, passant de 2 % à 8 %.

Diviser par le PIB donne aussi des indications intéressantes sur l'influence que ces personnes peuvent avoir dans l'économie en dépensant leur argent et renseigne sur le potentiel de recettes fiscales, dans l'hypothèse d'une taxation de ce patrimoine. Si l'on taxait à 2 % le patrimoine des 500 plus grandes fortunes, qui représente l'équivalent de 42 % du PIB, cela pourrait rapporter mécaniquement, toutes choses égales par ailleurs, environ 0,8 point de PIB , obtenu en multipliant 2 % par 42 %. On comprend immédiatement le potentiel de recettes fiscales que cela représente. Stabiliser le ratio de la dette sur le PIB de la France à moyen terme nécessiterait de réduire le déficit public de 2 à 3 points de PIB. Dans ce contexte, 0,8 point de PIB n'est pas suffisant, mais constitue tout de même un élément important au regard de la nécessaire consolidation budgétaire.

On comprend également pourquoi ce problème se posait différemment dans les années 1990. Lorsque les plus grandes fortunes représentaient 6 % du PIB, la question de savoir comment les taxer, dans une stricte optique budgétaire et de recettes fiscales, ne se posait pas réellement. En effet, les masses en jeu étaient négligeables : en 1996, un impôt de 2 % sur le patrimoine des super-riches n'aurait rapporté que 0,1 point de PIB. On pouvait ignorer le problème. Compte tenu de l'envolée de leur fortune, la donne a changé. Même si l'on ne se préoccupe ni de l'inégalité devant l'impôt ni des inégalités de fortune, mais uniquement de recettes fiscales et d'équilibre budgétaire, on ne peut plus ignorer le problème. Les ordres de grandeur sont trop importants.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Le partage de la valeur ajoutée évolue sans doute plus faiblement en France qu'ailleurs, mais, selon les chiffres de l'Insee et de la direction du Trésor, le capital a gagné 2 points en valeur ajoutée depuis 2017, ce qui n'est pas négligeable.

Vous avez évoqué l'évolution du patrimoine privé total en France, qui correspondait à 200 % du PIB dans les années 1970, contre 500 % aujourd'hui. Sait-on comment a évolué la part du capital dans le patrimoine privé durant la période ?

La politique fiscale appliquée à partir de 2017 visait à favoriser les revenus du capital afin d'améliorer notre compétitivité. Cela s'est traduit par exemple par la création de niches fiscales. Bien que l'on manque de données statistiques, quelle évolution observe-t-on depuis lors ? La part du capital dans le patrimoine connaît-elle une accélération depuis 2017 ?

Concernant la concentration des richesses, quelle est l'évolution du patrimoine du 1 000e du 1 % de la population la plus riche depuis les années 1970 et singulièrement depuis 2017 ?

Reprenant les éléments publiés par *Challenge*, vous indiquez que les 500 plus grandes fortunes détenaient l'équivalent de 20 % du PIB en 2017 et de 40 % aujourd'hui. Or le PIB n'a pas doublé durant cette période. Que disent ces chiffres ?

D'après les recherches que nous avons conduites dans le prolongement des propos d'Éric Lombard et selon les données de la DGFIP (direction générale des

finances publiques) notamment, il existerait une sous-évaluation de l'impôt sur le revenu (IR) pour quelques dizaines de milliers de personnes et non quelques centaines. Ainsi, 14 000 contribuables éligibles à l'IFI (impôt sur la fortune immobilière) ne paieraient pas d'impôt sur le revenu ; c'est normal pour une partie d'entre eux seulement. La DGFIP nous a également indiqué que 56 000 personnes assujetties à l'IFI payaient moins de 10 % d'impôt sur le revenu. Le croisement des données disponibles semble indiquer que la dégressivité de l'impôt ne bénéficie pas à quelques centaines de personnes, mais plutôt à quelques dizaines de milliers. Qu'en pensez-vous ?

M. Gabriel Zucman. Il n'y a effectivement pas de raison de ne s'intéresser qu'au 1 000e des 1 % les plus aisés, c'est-à-dire aux 0,0001 % les plus riches, qui correspondent aux 500 familles recensées par le magazine *Challenge* parmi les près de 40 millions de foyers fiscaux français. Même si ces familles ne représentent qu'une toute petite partie de la population, il s'agit toutefois d'un sujet extrêmement important pour notre démocratie et de premier ordre du strict point de vue des finances publiques, compte tenu des masses en jeu, des fortunes qu'elles possèdent et de l'utilisation qui peut en être faite. Ces familles très fortunées sont par ailleurs le groupe de population dont les taux effectifs d'imposition sont les plus faibles et qui échappe largement, pour ne pas dire complètement, à l'impôt sur le revenu.

Ce ne sont toutefois pas les seuls contribuables à ne payer que très peu d'impôts sur le revenu au regard de leur revenu ou de leur patrimoine. J'en veux pour preuve l'exemple, révélé récemment, des 13 000 foyers fiscaux assujettis à l'IFI qui ne paient pas d'IR.

Les foyers assujettis à l'IFI qui ne paient que peu ou pas d'IR représentent toutefois la partie émergée de l'iceberg. L'essentiel est constitué par les personnes détentrices d'un gros patrimoine financier et non pas seulement immobilier. On sait mesurer le patrimoine immobilier grâce à l'IFI, mais on ne sait plus mesurer le patrimoine financier. Or certaines personnes ayant un important patrimoine financier arrivent à ne payer que peu ou pas d'IR en structurant leur richesse pour qu'elle ne génère que peu ou pas de revenu taxable.

On ne dispose d'aucun chiffre sur le sujet. Ce point aveugle de la statistique publique constitue une anomalie à corriger. La priorité devait être d'établir des tabulations par classe de patrimoine total, intégrant les patrimoines financier et immobilier, et d'identifier combien de personnes parmi les foyers fiscaux possédant des fortunes de plus de 10 millions, 100 millions ou 1 milliard d'euros, paient 0 euro d'impôt sur le revenu, entre 0 et 100 euros, entre 100 et 1 000 euros, etc. Cette information est absolument indispensable, notamment pour les travaux de votre commission. Ces statistiques pourraient être créées pour les 500 plus grandes fortunes : l'administration fiscale pourrait regarder les déclarations fiscales des personnes en question et produire un tableau recensant celles qui paient 0 euro d'impôt sur le revenu, entre 0 et 1 000 euros, entre 1 000 et 10 000 euros, etc.

Un travail doit ensuite être conduit, qui a d'ailleurs commencé à être effectué par différentes équipes de chercheurs, pour estimer le patrimoine total non pas seulement des ultrariches, mais de l'ensemble de la population. Une fois ce travail mené à son terme, il deviendra possible d'avoir une vision plus complète et de savoir qui échappe à l'impôt sur le revenu.

L'augmentation du patrimoine privé en France repose d'une part sur l'immobilier, qui s'est valorisé et représente environ 50 à 60 % du patrimoine privé total, et d'autre part sur la valorisation boursière des entreprises, qui s'est envolée et constitue une partie importante des 40 à 50 % restants.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Observe-t-on une accélération depuis 2017 ?

M. Gabriel Zucman. Je n'ai pas les chiffres en tête. Je vous répondrai par écrit.

M. le président Jean-Paul Mattei. On associe souvent des noms aux grandes fortunes. Cela soulève la question du périmètre : avez-vous intégré dans vos recherches d'autres éléments que le capital familial ? Avez-vous étudié l'influence d'autres investisseurs ? Il arrive que des fonds de pension étrangers rachètent des entreprises familiales. Avez-vous envisagé cet aspect ?

M. Gabriel Zucman. L'internationalisation des détentions patrimoniales est en effet une tendance macroéconomique importante. Depuis les années 1980, une part croissante du capital français, qu'il s'agisse des sociétés implantées en France, de la dette publique française ou de l'immobilier, à Paris ou sur la Côte d'Azur notamment, est détenue par des non-résidents. À l'inverse, les ménages fortunés français détiennent une partie croissante de leur fortune à l'étranger, dans des placements aux États-Unis, dans le reste de l'Union européenne (UE), dans les pays en développement, etc. Tout cela s'équilibre : les actifs internationaux de la France, c'est-à-dire ce que les Français détiennent à l'étranger, représentent quasiment le même montant que ce que les étrangers détiennent en France.

M. Charles de Courson, rapporteur. La deuxième série de questions concerne l'évasion fiscale, que d'aucuns qualifient d'optimisation. Vous avez beaucoup étudié ces questions, en particulier dans votre ouvrage *La richesse cachée des nations : enquête sur les paradis fiscaux*. Estimez-vous que les ménages les plus aisés soient plus enclins que les autres à pratiquer l'évasion fiscale ? Le cas échéant, dans quelle proportion et pourquoi ?

Dans la note du CAE (Conseil d'analyse économique) de juillet 2025 intitulée « Fiscalité du capital : quels sont les effets de l'exil fiscal sur l'économie ? », M. Landais montre que, de manière contre-intuitive, les ménages disposant de hauts revenus du capital s'expatrient moins que la moyenne et moins encore que les ménages disposant de hauts revenus globaux tels que mesurés par le RFR (revenu fiscal de référence). Partagez-vous cette analyse ?

Dans cette même note, le CAE montre que les ménages à hauts revenus du capital sont sensibles aux réformes touchant la fiscalité. Les tentatives d'augmentation de la fiscalité des hauts patrimoines et des hauts revenus ne sont-elles pas vouées à accroître mécaniquement l'exil fiscal, rendant contreproductives des mesures prises dans le seul cadre national ?

M. Gabriel Zucman. L'évasion fiscale concerne les personnes qui résident en France, y perçoivent des revenus, y possèdent du patrimoine, mais n'y paient pas le montant d'impôt normalement dû. La littérature économique insiste sur le fait que l'évasion fiscale est impossible pour la majorité de la population, dont les revenus – salaires ou pensions de retraite – sont automatiquement déclarés à l'administration fiscale par les employeurs et les caisses de retraite et alimentent les déclarations d'impôt préremplies. Il n'y a donc aucune évasion, aucune fraude possible.

M. Charles de Courson, rapporteur. Il en va de même pour les capitaux mobiliers.

M. Gabriel Zucman. Cela concerne aussi les revenus de placements, les intérêts, les dividendes perçus dans des établissements financiers français. Depuis 2018, un grand progrès a été accompli dans la lutte contre la fraude fiscale, avec l'instauration d'un échange automatique d'informations bancaires sur les revenus de placements perçus dans des établissements financiers à l'étranger, y compris dans les paradis fiscaux. Quand les revenus sont automatiquement déclarés, la fraude fiscale est quasiment impossible.

La littérature économique souligne par ailleurs que quand la fraude est possible, elle a tendance à être assez élevée, y compris dans des pays comme le Danemark, réputés pour le civisme fiscal de leur population. Les taux d'évasion peuvent croître très vite et atteindre 40 % ou 50 %. Cela concerne par exemple les revenus de travailleurs indépendants et, jusque très récemment, les revenus encaissés à l'étranger dans des institutions financières situées dans des paradis fiscaux, avec une tradition de secret bancaire et aucun échange de données avec l'administration fiscale. L'évasion fiscale était alors nettement plus élevée pour les personnes les plus fortunées que pour le reste de la population, tout simplement parce qu'elles avaient la possibilité de procéder ainsi. Grâce à l'instauration de l'échange automatique d'informations bancaires, c'est peut-être moins vrai. Il faudrait mener davantage d'études sur le sujet.

La recherche montre également que comprendre l'évasion fiscale suppose de s'intéresser, comme souvent en économie, à l'offre et à la demande. L'offre est en l'occurrence particulièrement importante. Elle prend la forme d'une industrie qui propose des services légaux d'optimisation fiscale, 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.

Selon la littérature économique, l'exil fiscal des plus grandes fortunes n'est certes pas nul, mais ne représente pas des flux très significatifs économiquement. On peut toujours trouver une étude prétendant montrer le contraire, mais l'ensemble du travail universitaire effectué sur ces questions conclut que les flux d'exil fiscal sont relativement modestes. La meilleure étude sur le sujet est celle menée par Camille Landais, ancien président délégué du CAE, qui s'est penché sur les cas de la Suède et du Danemark, en examinant les réformes de l'impôt sur les grandes fortunes effectuées au fil des décennies dans ces deux pays et en les corrélant avec les flux de départ et de retour. Ce travail concluait que l'exil fiscal y était extrêmement faible et que les conséquences macroéconomiques des départs constatés étaient très limitées, avec une baisse de la valeur ajoutée totale dans l'économie inférieure à 0,1 %.

M. Charles de Courson, rapporteur. Le terme « évasion » est ambigu car il peut renvoyer à de l'optimisation fiscale tout à fait légale ou à de la fraude. L'administration fiscale française considère qu'il n'y a que très peu de fraudeurs parmi les très grandes fortunes. En effet, celles-ci peuvent faire appel à des avocats fiscalistes pour pratiquer l'optimisation et étaient en principe soumises à un contrôle fiscal tous les trois ans. La distinction entre fraude et optimisation est très importante.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Ma question porte sur les crédits lombards. Lors des débats de l'automne dernier, les opposants à la taxe qui porte votre nom indiquaient que les personnes concernées ne seraient pas en mesure de la payer puisque leur patrimoine n'était pas liquide. Il existe pourtant un moyen simple de remédier à cette situation : utiliser leur patrimoine – elles ne s'en privent d'ailleurs pas – comme garantie pour des prêts à la consommation. Ce mécanisme permet de ne pas avoir à vendre d'actifs, ni de payer des impôts, pour s'acheter un jet privé ou tout autre bien moins dispendieux. Disposez-vous de données permettant d'estimer dans quelle mesure ce dispositif participe à la sous-imposition des plus riches ? Est-il possible de savoir combien de millions d'euros sont prêtés chaque année grâce aux crédits lombards ?

M. Gabriel Zucman. On ne dispose hélas d'aucune statistique publique sur le sujet. On sait toutefois qu'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, peuvent bénéficier des services de banques qui leur octroient des prêts et créent ainsi de la liquidité, grâce en particulier aux crédits lombards.

M. Charles de Courson, rapporteur. Il existe également un mécanisme qui ne passe pas par les banques : l'octroi d'une avance par la holding familiale.

M. le président Jean-Paul Mattei. Les prêts aux associés d'une holding sont limités juridiquement.

M. Charles de Courson, rapporteur. Des gestionnaires nous ont expliqué que c'était possible.

Mme Estelle Mercier (SOC). Parmi les arguments avancés pour s'opposer à la taxe Zucman figure le fait que parmi les quelque 1 800 foyers fiscaux concernés, les plus contributifs seraient les 500 familles précédemment mentionnées et plus particulièrement les trois, quatre ou cinq plus grandes fortunes françaises, dont certaines devraient débourser un ou plusieurs milliards d'euros par an. Le montant serait tellement prohibitif que ces fortunes iraient se localiser à l'étranger. Avec un tel montant, on peut en effet vivre à l'hôtel toute l'année. Quel regard portez-vous sur le possible exil fiscal des quelques milliardaires qui paieraient le plus de taxes ?

M. Gabriel Zucman. L'exil fiscal n'est pas une loi de la nature comme la gravité, face à laquelle on serait impuissant. C'est un choix de politique publique : on peut choisir d'accepter, voire d'encourager l'exil fiscal, comme on le fait aujourd'hui, ou de le combattre. La législation française, comme celle de la plupart des autres pays, prévoit qu'une personne qui a vécu toute sa vie en France, y est devenue milliardaire et part s'installer en Suisse ne sera plus taxée par la France dès le 1er janvier de l'année suivant son départ. Cela constitue évidemment une incitation à l'exil fiscal.

Il s'agit toutefois d'un modèle parmi beaucoup d'autres. Le système en vigueur aux États-Unis est par exemple l'extrême inverse, puisque les personnes nées aux États-Unis ou ayant la nationalité américaine doivent payer des impôts aux États-Unis quel que soit leur lieu de résidence, durant toute leur vie.

Dans mes interventions et mes travaux, j'ai défendu, une approche sensiblement différente, une sorte d'entre-deux entre le système américain et celui des autres pays, que l'on pourrait qualifier de bouclier anti-exil fiscal. Il s'agirait de considérer que l'impôt français devrait s'appliquer pendant cinq, dix ou quinze ans après un éventuel départ. Selon moi, le critère pertinent n'est pas la nationalité, mais la durée de résidence et le niveau de fortune accumulé en France. À l'évidence, une personne ayant vécu très longtemps en France et y étant devenu immensément riche doit en grande partie sa fortune à la collectivité : elle a bénéficié des services publics de l'éducation, de la santé, etc. 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. Ainsi, vivre à Paris, à Milan, à Dubaï ou aux îles Caïmans serait fiscalement neutre : l'impôt dû serait le même. Si la personne s'installait dans un pays ayant un niveau de taxe égal à celui de la France, alors elle n'aurait rien de plus à payer à la France. Si en revanche elle s'exilait aux îles Caïmans, la France prélèverait l'impôt français dans sa totalité.

Ce système ne constituerait en aucun cas une entrave à la mobilité mais instaurerait un principe de neutralité supprimant toute incitation à s'exiler pour des raisons fiscales. Un tel bouclier illustre de façon particulièrement claire l'idée selon laquelle l'exil fiscal relève d'un choix : on peut choisir de l'accepter ou, demain, de le combattre. Ce dispositif devrait évidemment s'accompagner d'aménagements législatifs, voire conventionnels, mais c'est un choix que l'on peut faire.

Mme Eva Sas (EcoS). Les représentants de Terra Nova ont souligné le faible nombre d'études consacrées en France à l'exil fiscal, en raison de l'absence de dispositif aussi ambitieux que la taxe Zucman. Ils ont cité l'exemple de la Californie, où l'annonce d'une potentielle taxe appliquée aux milliardaires a provoqué, avant même son entrée en vigueur, le déménagement vers d'autres États de milliardaires comme Larry Page, Larry Ellison ou Elon Musk. Il suffit que quelques personnes extrêmement riches déménagent pour que le rendement de la taxe soit complètement vidé de sa substance. Que pourriez-vous répondre à cela ? La perspective d'une taxe internationale telle que vous l'envisagiez à l'origine est-elle réaliste ?

M. Gabriel Zucman. En Californie, une mesure défendue par un grand syndicat hospitalier vise à soumettre à référendum, en novembre 2026, pendant les élections de mi-mandat, la création d'un impôt de 5 % sur le patrimoine des milliardaires. Cet impôt prendrait la forme d'un prélèvement unique et non annuel, dû par toutes les personnes résidentes de l'État de Californie au 1er janvier 2026 et disposant d'un patrimoine supérieur à 1 milliard de dollars. Cette initiative a été annoncée entre fin octobre et début novembre 2025. La seule façon d'y échapper était donc de quitter la Californie du point de vue fiscal avant le 1er janvier 2026. Des règles très strictes définies par l'administration fiscale californienne régissent la résidence dans cet État : il ne suffit pas, pour rompre le lien fiscal, d'acheter une propriété ailleurs ou de déménager des entreprises dans un autre État. Il faut pouvoir apporter des preuves claires et concrètes d'un changement complet et définitif de lieu de vie, en montrant par exemple que l'on a changé de médecin ou de vétérinaire. Le magazine *Forbes*, qui suit au jour le jour l'évolution de la fortune et du lieu de résidence des milliardaires américains sur la base d'informations disponibles dans le domaine public, estime que sur les quelque 200 milliardaires vivant en Californie, moins d'une dizaine sont partis avant la date fatidique. Les fortunes cumulées des milliardaires qui résidaient en Californie au 1er janvier 2026 étant estimées à 2 000 milliards de dollars, cet impôt de 5 % rapporterait environ 100 milliards de dollars de recette fiscale. Sur la base des informations disponibles dans le domaine public aux États-Unis, il n'y a donc aucune raison de penser que l'annonce de ce potentiel impôt a été à l'origine d'un exode ou d'un exil fiscal significatif en novembre et décembre 2025.

Votre deuxième question portait sur l'importance d'un impôt plancher au niveau international. Il faut effectivement agir à ce niveau, mais un accord international ne pourra intervenir que quand un, puis plusieurs pays mettront en place un tel impôt. Il en va toujours ainsi : lorsque l'impôt progressif sur le revenu a été créé à la fin du XIXe siècle et au début du XXe siècle, il n'a d'abord concerné

que quelques pays avant de devenir peu à peu un standard international. Si l'on attend que tous les pays se mettent d'accord pour instaurer un impôt, cela risque de prendre des décennies, voire des siècles. Au seul niveau européen, un accord en vue d'une politique fiscale commune supposerait une décision unanime des vingt-sept États membres de l'Union européenne, ce qui pourrait aussi prendre des années ou des décennies. Un mouvement international commence à se développer à la suite des débats intervenus en France et dans d'autres pays comme les Pays-Bas, l'Espagne, la Belgique, où des parlementaires réfléchissent à des propositions d'impôt plancher calquées sur la proposition de loi débattue à l'Assemblée nationale en février 2025. Cet élan permettra *in fine* de disposer de normes, d'un nouveau standard international.

M. Charles de Courson, rapporteur. Je vous propose d'aborder maintenant la fiscalité des ménages les plus aisés. Votre proposition d'instaurer un impôt annuel sur la fortune ciblant les plus hauts patrimoines a été largement commentée au cours de nos travaux. Beaucoup d'interlocuteurs ont pointé le risque de censure par le Conseil constitutionnel d'une taxation à 2 % du patrimoine global sans plafonnement au regard des revenus. Il découle en effet de la jurisprudence de ce dernier que l'on ne peut atteindre des taux marginaux de 1,5 % qu'à la condition de prévoir un plafonnement ou que l'imposition soit strictement exceptionnelle. Dans une jurisprudence assez ancienne, le Conseil constitutionnel n'a admis l'absence de plafonnement que pour une imposition à 0,5 %. Que pensez-vous de cet obstacle juridique ?

Cet impôt ne risque-t-il pas de conduire à ce que l'actionnaire doive, pour s'en acquitter, puiser dans la trésorerie de son entreprise ? Vous avez expliqué que si le montant de l'impôt dépassait les revenus de la personne – revenus disponibles, conformément au droit constitutionnel, ou revenus économiques ? –, elle pourrait le payer soit en s'endettant, grâce à des mécanismes de type crédit lombard, soit en faisant une dation en paiement de ses actions. Cette réponse vous paraît-elle crédible ?

Pourquoi appliquer un taux unique alors que le rendement du patrimoine est très variable selon sa nature ? De nombreux dispositifs fiscaux prévoient ainsi des abattements en fonction des éléments constitutifs du patrimoine.

Vous avez récemment plaidé en faveur de la mise en place d'un bouclier anti-exil fiscal qui permettrait de continuer à taxer les contribuables pendant cinq ou dix ans après leur départ de France. Il était initialement question de quinze ans, mais le délai envisagé est désormais de cinq ans. Pouvez-vous en détailler le mécanisme ? Comment assurer la constitutionnalité et la conventionnalité d'une telle mesure ? Comment l'instaurer sans renégocier les quelque 140 conventions bilatérales de la France ? Ne risque-t-elle pas d'être rendue inopérante par tout départ du contribuable à destination d'un pays avec lequel la France a une convention fiscale régissant la fiscalité du patrimoine ? Une partie des conventions bilatérales comportent en effet des dispositions ne permettant pas l'application de ce dispositif. Il faudrait donc les dénoncer puis les renégocier.

M. Gabriel Zucman. Le dispositif d'impôt plancher adopté par l'Assemblée nationale en février 2025 avant d'être rejeté par le Sénat puis remis à l'ordre du jour des débats parlementaires de l'automne est très différent de ce qui a existé auparavant dans la législation française. Il ne s'agit pas de recréer l'ISF (impôt de solidarité sur la fortune), mais à bien des égards d'en prendre le contrepied. Or la jurisprudence du Conseil constitutionnel portait précisément sur l'ISF. Celui-ci 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. Le risque de confiscation pour une population possédant une fortune supérieure à 100 millions d'euros à laquelle on demanderait de payer 2 % d'impôt par an semble faible.

L'ISF s'ajoutait par ailleurs aux autres impôts, avec des mécanismes complexes de plafonnement. La mesure que je défends ne vise pas à plafonner, mais au contraire à créer un plancher : c'est une contribution différentielle. Un contribuable détenteur de plus de 100 millions d'euros de patrimoine qui paierait en impôts personnels – impôt sur le revenu, CSG (contribution sociale généralisée), IFI, etc. – l'équivalent de 2% de son patrimoine n'aurait rien de plus à payer. Une personne payant moins de 2 % du montant de son patrimoine en impôts personnels devrait s'acquitter de la différence pour atteindre le plancher de 2 %. Il ne s'agit donc pas, par construction, d'appliquer une surtaxe, mais de demander aux contribuables les plus fortunés, qui de surcroît paient peu d'impôts au regard de leur patrimoine, de payer un peu plus pour atteindre le plancher fixé. C'est donc la mesure la plus ciblée et la plus juste que l'on puisse imaginer. Sa jurisprudence portant exclusivement sur l'ISF, le Conseil constitutionnel devrait, si l'impôt plancher était adopté, se prononcer spécifiquement sur cette mesure très différente.

De plus, nos connaissances ont beaucoup progressé depuis la jurisprudence du Conseil constitutionnel de 2012. L'un des éléments au fondement de la proposition d'impôt plancher est à trouver dans les travaux menés en 2023 par les économistes de l'Institut des politiques publiques (IPP), qui ont mis en lumière le fait que l'impôt sur le revenu s'évaporait pour les ultrariches, dont les taux d'imposition, tous prélèvements obligatoires confondus, sont nettement plus faibles que ceux appliqués à la moyenne des Français. Cela constitue une anomalie. En 2012, le Conseil constitutionnel n'avait pas accès à ces informations.

En matière fiscale, la Constitution reprend dans son préambule la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui établit dans son article 13 le principe d'égalité devant l'impôt, dont l'interprétation minimaliste est que l'impôt ne devrait pas pouvoir être régressif : les personnes les plus fortunées ne devraient pas pouvoir payer moins d'impôts que le reste de la population. La situation actuelle bafoue donc la Constitution, ce que l'on l'ignorait jusqu'à une période récente. L'impôt plancher constituerait ainsi une mise en conformité minimaliste de nos lois fiscales avec les principes constitutionnels fondamentaux. Il existe en effet d'autres interprétations possibles du principe d'égalité devant l'impôt, allant par exemple dans le sens d'une progressivité de l'impôt. Un taux

plancher de 2 % ne crée pas de progressivité : il a été calculé pour s'assurer que, tous prélèvements obligatoires compris, les foyers fiscaux détenant plus de 100 millions d'euros de patrimoine aient le même taux d'imposition, relativement à leurs revenus, que celui du Français moyen, qui s'établit à 50 %. On obtient ce pourcentage en additionnant toutes les taxes et cotisations sociales et en divisant le montant obtenu par le revenu national de la France. Le même calcul, appliqué aux prélèvements obligatoires et aux revenus des milliardaires, donne un résultat de 25 %, soit deux fois moins. Il y a là une anomalie, une violation de nos principes constitutionnels fondamentaux. Avec un impôt plancher de 2 % du patrimoine, le taux de prélèvements obligatoires des plus riches s'élèverait à environ 50 % de leur revenu, soit autant que pour le Français moyen. Cette mesure est non seulement constitutionnelle, mais elle est nécessaire pour mettre en conformité nos lois avec la Constitution et avec l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Cet impôt obligerait-il certains contribuables à sortir des liquidités de leurs entreprises, au détriment de leur performance économique ? J'insiste sur le fait que le rendement du patrimoine est nettement supérieur à 2 %. 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.

Les rendements de 6 ou 7 % sont évidemment des moyennes et ne concernent pas toutes les personnes disposant de plus de 100 millions de patrimoine : certaines ont un rendement de 10 %, d'autres de 3 ou 4 %. Dans certains cas, rares mais réels, le rendement sera inférieur à 2 % et pourra même être nul. L'exemple le plus célèbre est celui des « licornes » : ces entreprises sont très valorisées mais ne dégagent pas encore de bénéfices, si bien que les personnes qui les détiennent ne tirent aucun revenu de leur richesse. Est-ce un problème ? Non, car il existe en pareille circonstance de multiples façons de payer l'impôt. Les personnes concernées pourraient vendre quelques actions. C'est là le cycle de vie classique du créateur d'une start-up, qui en possède d'abord toutes les actions, puis en vend à des fonds d'investissement ou de *venture capital* lorsque l'entreprise se développe. Si l'entreprise a énormément de succès, elle est cotée en Bourse et son fondateur vend encore plus d'actions. Devoir céder quelques actions supplémentaires pour s'acquitter de l'impôt n'est pas un problème, mais correspond à la réalité des créateurs de start-up qui rencontrent un succès considérable et dont la fortune personnelle dépasse 100 millions.

Différentes modalités de paiement de l'impôt sont en outre envisageables, sans réinventer la roue. Il existe déjà en France un impôt assis sur les patrimoines : il s'agit de l'impôt sur les successions, création de la Révolution française, devenu progressif en 1901, avec des taux aujourd'hui supérieurs à 40 ou 45 %, notamment pour les successions qui ne sont pas en ligne directe. Même si les taux effectifs sont en pratique largement inférieurs en raison notamment des pactes Dutreil, ils se situent néanmoins entre 5 et 10 % et sont donc supérieurs à 2 %. Le problème des liquidités n'est donc pas nouveau : il se pose depuis longtemps pour l'impôt sur les

successions. On y répond par un possible étalement des paiements et par des mécanismes de dation. Je rappelle qu'une personne héritant d'œuvres d'art peut s'en servir pour payer en nature l'impôt sur les successions pour lequel elle ne dispose pas des liquidités nécessaires.

J'ai simplement proposé d'élargir ces mécanismes de dation pour qu'ils ne s'appliquent pas seulement aux œuvres d'art, mais aussi aux actions possédées par les foyers fiscaux redevables de l'impôt plancher, dont la puissance publique deviendrait ainsi propriétaire. Cela ne concernerait que quelques dizaines de cas et peu d'actions, car la plupart des contribuables concernés ont largement la liquidité nécessaire au paiement de l'impôt plancher. La puissance publique pourrait placer ces actions dans un fonds souverain, afin que l'ensemble du pays bénéficie du succès des « licornes », ou les revendre 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. Dans tous les cas, la propriété des « licornes » resterait française, alors que les actions de ces entreprises sont souvent vendues à des investisseurs non-résidents. La structure du capital d'une société comme Mistral en est un parfait exemple : les actionnaires sont des fonds de *private equity* américains, la société néerlandaise ASML, etc. Les fondateurs de start-up à succès vendent leurs actions à des investisseurs étrangers. L'impôt plancher prendrait le contrepied de cette démarche, puisque les actions resteraient en France, par construction.

J'ai déjà présenté le principe du bouclier anti-exil fiscal. Je n'ai pas connaissance d'argument permettant d'affirmer que ce dispositif serait anticonstitutionnel. Rien dans la Constitution n'évoque ce sujet. On émet parfois la crainte qu'il soit contraire au droit européen et constitue une entrave à la mobilité des personnes au sein de l'Union européenne. L'argument est inexact puisque le bouclier vient, par construction, créer une neutralité fiscale. Le contribuable concerné paierait le même montant d'impôt où qu'il vive, dans ou hors de l'UE. La mesure est donc conforme aux traités et aux principes fondamentaux de l'Union européenne.

Les conventions fiscales internationales régissent la définition de la résidence fiscale. Si l'on applique à la lettre le dispositif précédemment décrit, il est possible, pour ne pas dire probable, qu'il faille les renégocier pour y introduire le principe du bouclier anti-exil fiscal. Rappelons que ces conventions sont fréquemment renégociées et ne constituent pas les tables de la loi. Cela peut demander du travail, mais c'est faisable.

On peut aussi réfléchir à une façon d'aménager le système pour appliquer directement le bouclier sans avoir à renégocier les conventions de double imposition. Il faudrait pour cela le structurer sous la forme d'une *exit tax*. Imaginons que le bouclier soit prévu pour s'appliquer pendant cinq ans à compter du départ de France du contribuable. Concrètement, cela consisterait, pour une personne résidente fiscale en France s'apprêtant à partir, à s'acquitter la veille de son départ d'un montant égal à cinq fois 2 %, soit 10 % de son patrimoine, avec des paiements

étalés sur cinq ans, soit 2 % par an, et en la créditant des impôts payés à l'étranger au cours de chacune des cinq années. Économiquement, cette modalité est strictement équivalente au principe du bouclier anti-exil fiscal. Faire figurer cela dans la loi sous forme d'un paiement dû au moment où la personne s'exile évite d'avoir à renégocier les conventions, dans la mesure où le fait générateur de l'impôt a lieu lorsque la personne est encore résidente fiscale en France.

M. Charles de Courson, rapporteur. J'exprime quelques réserves juridiques. L'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen évoque les « facultés contributives ». Or le Conseil constitutionnel a sur le sujet une jurisprudence constante, qui se fonde sur le revenu disponible, non sur le revenu économique.

Se pose également un problème de défense du droit de propriété : si je suis obligé, pour payer cet impôt, de vendre une partie de mon patrimoine car son rendement est inférieur à 2 %, cela risque de poser problème au Conseil constitutionnel.

Des difficultés économiques ont en outre été évoquées, dont l'exil fiscal. Des avocats fiscalistes spécialistes de ces questions nous ont indiqué qu'un impôt à 2 % provoquerait un mouvement très important. Cela impliquerait en effet de renégocier les conventions fiscales présentant des dispositions contraires à cette proposition. Or une partie des pays concernés refuseraient, ce qui conduirait éventuellement à dénoncer la totalité de la convention et à entamer un bras de fer à l'issue incertaine.

Vous raisonnez toujours sur la moyenne du rendement des patrimoines. Or on observe une très grande diversité de situations. Certains contribuables fortunés peuvent ainsi se retrouver conjoncturellement avec des rendements inférieurs à 2 %, car les entreprises dans lesquelles ils ont des participations importantes sont en déficit et ne distribuent plus rien. Se poserait également, à moins de proposer des amendements par catégorie de patrimoine pour essayer de neutraliser le problème, la question des différentiels de rendement en fonction de la composition du patrimoine. Ce n'est pas simple.

M. Philippe Juvin (DR). La taxe que vous suggérez d'adopter rapporterait 0,8 % du PIB, soit environ 25 milliards. Certains de vos collègues économistes, qui utilisent les mêmes données que vous, aboutissent à un résultat quatre à cinq fois inférieur. Comment expliquez-vous cet écart ? Où est la vérité, si vérité il y a ?

Il semblerait que 70 % de la taxe reposent sur une dizaine de personnes et 45 % sur trois familles. Si ces familles décidaient de partir, une telle concentration entraînerait un rendement beaucoup moins important que prévu de l'impôt plancher.

Vous indiquez que le risque d'exode fiscal est, selon la littérature académique, relativement faible, mais qu'il faut prévoir de se doter d'un bouclier anti-exil : n'y a-t-il pas là une contradiction ? Pourquoi s'ennuyer à mettre en place un tel dispositif si le risque d'exil fiscal est quasiment inexistant ? Dans un article

de décembre 2025 intitulé « *Curbing tax flight ? Aggregate effects of taxing entrepreneur migration* », Christine Blandhol, de l'université de Princeton, montre qu'après une augmentation de l'impôt sur la fortune en 2022 en Norvège, un départ des ménages les plus riches a été observé. Elle souligne en outre que ces départs ne réduisent pas seulement les recettes fiscales, mais affectent surtout l'activité économique, entraînant une baisse des investissements et du chiffre d'affaires des entreprises. L'exil ne se traduit donc pas uniquement par des pertes de recettes directes, mais aussi par une altération de l'activité économique. J'aimerais connaître votre sentiment à ce sujet.

M. Gabriel Zucman. Même s'il existe de l'hétérogénéité dans les résultats, les études montrent globalement que l'exil fiscal n'est pas très important, à la différence du chantage à l'exil fiscal, que l'on observe de façon récurrente dans tous les pays et qui justifie à lui seul la mise en place d'un bouclier anti-exil fiscal.

Les études mentionnées portent par ailleurs sur des impôts sur la fortune, qui sont très différents de la proposition d'impôt plancher. Peut-on transposer leurs résultats à la taxe de 2 % ? Il faut être prudent. Ma réponse ne consiste pas à affirmer qu'il n'y aura pas d'exil fiscal, mais à indiquer qu'il faut écrire dans la loi que l'impôt plancher continuerait à s'appliquer pendant cinq, dix ou quinze ans après un éventuel départ du contribuable. Ainsi, les personnes sont libres de partir, mais sans conséquence sur les recettes fiscales de la France. C'est très différent de l'ISF ou des autres impôts sur la fortune qui existaient en Norvège, en Suède ou en Allemagne.

Le désaccord entre économistes ne porte pas sur le fait que les ultrariches ont un gros patrimoine : nous utilisons tous les mêmes chiffres, le classement effectué par *Challenge*, et nous accordons sur le fait que l'assiette fiscale équivaut à 40 % du PIB. Le désaccord porte sur la question de savoir si l'impôt va rapporter autant qu'on l'espère ou si les quelque 1 200 milliards d'euros d'assiette fiscale vont s'évaporer. Certains économistes ont considéré que les trois quarts des 1 200 milliards allaient disparaître et qu'il ne resterait que 300 milliards qui, taxés à 2 %, rapporteraient environ 6 milliards. Ils se fondent, pour formuler cette prédiction, sur des études portant sur les ISF passés, en particulier sur l'ISF danois, études que je connais bien puisque j'y ai contribué. Leur erreur est là : comme nombre d'adversaires de la proposition, ils n'ont pas pris en considération la nature de l'impôt plancher, qui est radicalement différente de celle de l'ISF.

L'ISF ne taxait pas les milliardaires : les grosses détentions actionnariales en étaient en effet exonérées grâce au vocable trompeur de « bien professionnel », qui n'existe dans aucun manuel d'économie, mais a été inventé en 1982 au moment de la création de l'ISF. 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 %. Ce chiffre, trop rarement cité, ne résulte pas du plafonnement, mais essentiellement de l'exonération des « biens professionnels », des grosses détentions actionnariales qui constituent la nature fondamentale de la richesse des milliardaires.

La France n'était pas la seule à procéder ainsi : l'impôt sur la fortune du Danemark était certes plus fonctionnel que l'ISF français, mais avec des limites et des plafonnements similaires. Pour tous les ISF qui ont existé, les taux effectifs d'imposition pour les très grandes fortunes étaient nettement inférieurs au taux statutaire, parce que ces fortunes étaient légalement exonérées d'une grande partie de l'impôt.

Le principe de l'impôt plancher est différent : il s'agit, à l'inverse, de mentionner dans la loi l'existence d'un plancher incompressible. Quels que soient la nature de sa richesse, son revenu, ses mérites ou sa capacité à innover, une personne détenant plus de 100 millions d'euros devra payer un montant plancher incompressible. La proposition est radicalement différente de l'ISF.

Les économistes que vous avez cités ont commis l'erreur de penser que la proposition visait à recréer un ISF à 2 % sur les centimillionnaires. Si l'on procédait ainsi, le nouvel ISF rapporterait peu ou prou autant que le précédent, c'est-à-dire 5 milliards d'euros. Je suis d'accord avec cela, mais ce n'est pas ce que je propose.

Je propose un nouveau principe, simplissime, dont on peut d'ailleurs se demander pourquoi il ne figure pas déjà dans la loi. Il se fonde sur l'idée que l'extrême richesse, dont la définition peut être débattue, doit s'accompagner de contributions incompressibles. Il ne doit pas exister de droit à payer zéro si l'on est milliardaire. Je pense que chacun ici partage ce point de vue. 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, d'où l'expression du taux plancher en pourcentage du patrimoine, sans échappatoire aucune. Même l'exil ne constitue pas une échappatoire possible, puisque l'impôt plancher continue à s'appliquer après le départ.

Si le texte était rédigé ainsi, l'impôt rapporterait, compte tenu des éléments dont on dispose sur le montant de fortune des ultrariches en France, de l'ordre de 20 milliards. Il existe néanmoins une petite incertitude : les estimations disponibles de la fortune des ultrariches sont issues des magazines *Challenge*, *Capital*, *Forbes* ou *Bloomberg*, mais il n'existe pas de statistiques publiques officielles. Il faut donc être prudent : peut-être les magazines surestiment-ils la fortune des ultrariches, par exemple s'ils n'observent pas bien les dettes. Peut-être la sous-estiment-ils s'ils ne tiennent pas compte de certaines catégories de patrimoine, des placements très diversifiés. Il existe donc une incertitude sur le montant de la fortune des ultrariches.

C'est la raison pour laquelle le chiffrage que j'ai proposé comporte une fourchette allant de 15 à 25 milliards d'euros.

La question de la constitutionnalité est très importante. Il existe déjà en France un impôt annuel sur le patrimoine, qui est une création de la Révolution française : il s'agit de la taxe foncière, dont les taux effectifs sont souvent supérieurs, parfois très nettement, à 0,5 %, et qui n'est pourtant pas plafonnée. Or cela n'a jamais été jugé contraire à la Constitution. Concrètement, une personne possédant un logement d'une valeur de 200 000 euros paie en moyenne 2 000 euros de taxe foncière. Imaginons qu'elle ait contracté un crédit immobilier de 180 000 euros : son patrimoine net est en réalité de 20 000 euros. Le montant de sa taxe foncière reste pourtant à 2 000 euros, soit un taux effectif de 10 %, sans aucun plafonnement, sauf dans des cas très limités de petites résidences principales possédées par des ménages à très bas revenu. Le principe de cette taxe, dont le taux effectif peut être de 10 % et qui concerne notamment la classe moyenne, a été jugé conforme à la Constitution. En revanche, lorsqu'il s'agit de taxer le patrimoine, pour l'essentiel financier, des personnes fortunées, la Constitution imposerait un plafonnement si le taux de l'impôt dépassait 0,5 % ? Je verrais là une incohérence profonde dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Depuis que la taxe foncière existe, aucun plafonnement n'est appliqué aux personnes possédant d'importantes propriétés foncières. Ainsi, le propriétaire de dix châteaux, qui n'en tire aucun rendement car il ne les loue pas, doit payer dix taxes foncières. Le système fonctionne ainsi depuis la Révolution française. Qui possède dix châteaux, me demanderez-vous ? Il s'agit d'un cas théorique, qui correspond à la réalité de la fortune à la fin du XVIII^{e} siècle, au moment de la création de la taxe foncière. La richesse était alors essentiellement foncière et non financière.

Il existe une incohérence dans la façon dont on réfléchit juridiquement à ces questions. La taxe foncière ne connaissant quasiment pas de plafonnement et ne tenant pas compte des dettes, on accepte que les taux appliqués à la fortune des classes moyennes soient très nettement supérieurs à 2 %. En revanche, on estime qu'il faudrait un plafonnement dès lors qu'il est question de taxer le patrimoine financier des gens extrêmement fortunés. C'est profondément incohérent et incompréhensible.

M. le président Jean-Paul Mattei. Selon les collectivités, une taxe foncière et une taxe globale ne sont pas exactement de même nature.

M. Christophe Mongardien (EPR). L'exemple de la Californie est différent de la situation française à double titre. Il se caractérise tout d'abord par un effet de surprise : les personnes n'ont eu que quelques mois pour réagir. L'impôt présente en outre la particularité de n'être dû qu'une seule fois. Je ne suis donc pas sûr que l'on puisse déduire de cet exemple des éléments applicables au cas français et en conclure qu'un tel impôt ne donnerait pas lieu à un important exil fiscal.

Vous avez indiqué que la taxe Zucman permettrait d'aligner le taux de prélèvement des Français moyens et celui des milliardaires. Le taux de prélèvements obligatoires de 50 % s'applique-t-il au revenu économique ou au revenu fiscal ? J'ai le sentiment que cela concerne plutôt le revenu économique. Pour un Français moyen, on peut considérer que les revenus économique et fiscal sont quasiment équivalents, ce qui n'est pas le cas pour les ultrariches. J'ai donc l'impression que l'on essaie, en taxant le patrimoine, de pallier la non-taxation du revenu économique. On se heurte ce faisant à un autre problème : on ne connaît pas précisément les patrimoines, notamment des ultrariches, en dehors des éléments publiés dans la presse, qui concernent des familles plutôt que des foyers fiscaux. Comment régler ce problème ?

M. Gabriel Zucman. S'il est exact que l'on ne dispose pas de données administratives complètes sur les patrimoines, cela ne constitue pas un obstacle à l'impôt plancher. Cet argument est le même que celui mobilisé par les adversaires de l'impôt progressif sur le revenu lors de sa création au début du XX^{e} siècle, qui pointaient le manque de données disponibles sur les revenus. Cela n'a pas empêché la mise en place de cet impôt. Lorsque l'on crée un impôt, on crée en réalité beaucoup plus que cela : des normes comptables, une administration, de la transparence, des statistiques publiques. L'impôt plancher va créer les données nécessaires, des statistiques et de la clarté sur les patrimoines, tout comme l'IR l'a fait pour les revenus.

Pourquoi ne pas juste taxer le revenu économique ? Je défendrais une mesure de cette nature : on pourrait imposer une transparence fiscale complète des sociétés, c'est-à-dire considérer que tous leurs revenus, y compris ceux qui n'ont pas été versés sous forme de dividendes, sont du revenu imposable pour les actionnaires et le soumettre au barème de l'IR. Les États-Unis sont le pays qui s'approche le plus de ce modèle, et celui qui est allé le plus loin De nombreuses sociétés, y compris de grandes entreprises cotées en Bourse, appliquent la transparence fiscale : leurs actionnaires reçoivent chaque année un formulaire leur indiquant le montant de leur part des bénéfices de l'entreprise, sur laquelle ils devront payer l'impôt sur le revenu. Aux États-Unis, le taux effectif d'imposition des milliardaires reste nettement plus faible que celui du reste de la population, même s'il est un peu plus élevé qu'en France. Concrètement, obliger à la transparence fiscale complète toutes les entreprises, y compris les sociétés très internationalisées, cotées en Bourse, n'est pas impossible, mais plus difficile que de mettre en place l'impôt plancher sur le patrimoine.

M. le président Jean-Paul Mattei. Cela renvoie à l'opposition entre droit anglo-saxon et droit français et à la question de la personnalité morale.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Un excellent rapport, rédigé voici quelques années par MM. Mattei et Coquerel, montrait que le système de bouclier anti-exil fiscal, d'impôt différencié, existait ailleurs en Europe, notamment en Allemagne. La seule différence réside dans le fait que les pays concernés ont une fiscalité dite privilégiée, ce qui évite d'avoir à renégocier les accords.

Lors de son audition, Laurent Martel (directeur de la Direction de la législation fiscale) a soulevé divers arguments s'opposant à votre taxe, qui ont été repris dès le lendemain dans *L'Opinion* pour démolir votre proposition. Il a par exemple indiqué que le Conseil constitutionnel considérait que les revenus d'une personne physique ne pouvaient être autre chose que les revenus qui lui avaient été distribués. Laurent Martel concluait que cette décision fermait « largement la porte à une voie qui consisterait en une assimilation pure et simple de revenus économiques à du revenu de la personne privée ». Peut-on en conclure qu'il n'a pas bien compris le mécanisme de votre taxe, qui concerne le patrimoine ?

M. Gabriel Zucman. On ne peut préjuger de la décision du Conseil constitutionnel, car l'impôt plancher est très différent de l'ISF. Dans les débats ayant précédé la création de l'ISF avaient été évoqués les cas de personnes situées tout en bas du barème, qui avaient véritablement peu de revenus et qui auraient dû, pour payer l'ISF, vendre leur unique bien, leur résidence principale. Cette situation, qui a frappé les esprits, a conduit à la création du plafonnement, considérant qu'il existait un risque confiscatoire. Dans le cas de l'impôt plancher, il est question de personnes dont le patrimoine est supérieur à 100 millions d'euros : cette discussion est donc nulle et non avenue. Le Conseil constitutionnel va devoir se prononcer sur une question nouvelle.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Je continue de me faire l'avocat du diable : le même Laurent Martel a contesté le seuil de détention de 10 % des actions d'une société pour intégrer les profits non distribués en revenu économique d'un contribuable, ce seuil différant de celui du droit fiscal, qui est plutôt de 50 ou 30 %. Pourquoi le seuil de 10 % vous semble-t-il pertinent ?

M. Gabriel Zucman. Je suppose que cela faisait référence à l'étude de l'IPP dans laquelle le revenu économique était défini en utilisant le seuil de 10 %. Je ne le considère pas comme pertinent. Les notions de revenu que j'utilise s'inscrivent dans un travail de recherche international qui essaie de comparer le plus rigoureusement possible les taux d'imposition entre pays, entre catégories sociales. Ces réflexions sont ancrées dans les concepts économiques fondamentaux de la comptabilité nationale, qui ont l'immense mérite d'être harmonisés internationalement, définis notamment dans les manuels de l'OCDE et de la Banque mondiale, appliqués de la même façon par les administrations fiscales des différents pays et cohérents conceptuellement et statistiquement. Si l'on considère le revenu national, ventilé à l'échelle de chaque personne, il n'existe pas de seuil pertinent : quelles que soient la façon dont il est perçu et les structures juridiques dans lesquelles il l'est, par l'intermédiaire par exemple d'une entreprise dont on possède plus ou moins de 10 % des actions, chaque euro de revenu contribue au revenu national de la France, donc au revenu des différentes catégories sociales.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Laurent Martel estime nécessaire de distinguer différents types de holdings, car les actifs qui s'y trouvent ne sont pas toujours à la libre disposition des actionnaires. Que pensez-vous de cet argument ?

Faut-il imposer différemment les ultrariches selon la structure de détention de leur patrimoine ?

M. Gabriel Zucman. Dans la proposition d'impôt plancher que je défends, l'idée la plus importante consiste précisément à ne pas introduire de distinction. Le principe posé est simplissime : les personnes extrêmement riches doivent être soumises à un plancher d'impôt incompressible. Point à la ligne.

Introduire des cas particuliers, des distinctions, des échappatoires reviendrait à lancer la machine à optimisation fiscale : ce serait le début de la fin. Les contribuables fortunés s'engouffreraient dans cette voie, l'impôt rapporterait beaucoup moins qu'espéré et cela créerait des inégalités de traitement entre personnes possédant le même capital, qui se retrouveraient à devoir payer des montants d'impôt très différents. La proposition prend radicalement le contrepied de cela, ce qui me semble fondamental. On peut évidemment discuter des paramètres, du seuil d'entrée dans le dispositif – 100 millions d'euros ? 50 millions ? 500 millions ? Un taux inférieur à 2 % me semblerait problématique, car cela reviendrait à accepter que les milliardaires ont le droit de payer moins que le reste de la population. Mais il existe plein de bonnes raisons de vouloir un taux supérieur. Il est parfaitement légitime d'en débattre. L'essentiel réside dans l'idée de plancher incompressible : aucune personne extrêmement riche ne devrait pouvoir échapper à une contribution minimale annuelle obligatoire.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Si l'on ne tient pas compte de la structure de détention, c'est bien en raison du niveau de patrimoine de la population concernée, qui s'élève à plus de 100 millions d'euros ?

M. Gabriel Zucman. Oui. Au-delà de 100 millions d'euros, il est évident que la capacité contributive est forte.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous avez fait remonter la non-taxation des loyers fictifs dans les résidences principales et secondaires à la Révolution. En réalité, c'est en 1965 qu'a été supprimée la taxation des loyers fictifs.

Vous avez indiqué par ailleurs que la taxe foncière pouvait être illimitée et n'était pas confiscatoire. Un impôt local étant, du point de vue constitutionnel, toujours plafonné, les taux de la taxe foncière sont plafonnés, à deux fois le taux moyen national.

L'assiette de la taxe foncière se fonde en outre sur la valeur locative, qui est sans commune mesure avec la valeur de marché. Les taxes foncières sont ainsi très inférieures aux loyers de marché que les propriétaires pourraient tirer s'ils louaient leur résidence principale ou secondaire. On ne peut donc pas utiliser la taxe foncière comme argument pour démontrer qu'il n'y aurait pas de problème.

M. Gabriel Zucman. Mon argument était beaucoup plus simple. Si vous possédez dix châteaux et n'avez aucun revenu, vous devez payer dix taxes foncières.

Votre taux d'imposition par rapport à votre revenu est alors infini et sans aucun plafonnement.

M. Charles de Courson, rapporteur. Si vous n'avez aucun revenu pour entretenir vos châteaux, vous devrez les vendre : vous n'aurez les moyens ni de les entretenir ni de payer vos impôts.

M. le président Jean-Paul Mattei. Ma remarque porte sur le revenu économique. Il existe en droit des sociétés un principe de distribution des dividendes, mais tant que les bénéfices ne sont pas distribués sous forme de dividendes, ils n'appartiennent pas forcément aux actionnaires. Lors de la présentation rapport de l'IPP devant la commission des finances, cet aspect m'avait quelque peu crispé.

Avez-vous modélisé les conséquences de la taxe que vous proposez pour les grandes entreprises françaises ? On parle de cessions d'actions, de dations, etc. Avez-vous anticipé et préfiguré le fait que ces entreprises allaient devenir de moins en moins familiales ? Cette taxe aura un rendement, mais ne risque-t-elle pas d'entraîner des effets pervers et une perte de rentabilité du fait de la disparition de ces « grandes familles » ?

M. Gabriel Zucman. J'ai évidemment beaucoup réfléchi aux possibles effets économiques. Pour les personnes concernées, quasiment rien ne changerait. D'après les chiffres disponibles, dont le classement de *Challenge*, la fortune des milliardaires a augmenté de 10 % par an en moyenne au cours des trente dernières années. Avec l'impôt plancher de 2 %, elle augmenterait, toutes choses égales par ailleurs, de 8 % par an en moyenne, sachant que le taux de croissance du patrimoine du Français moyen est de 4 % par an. Le fait que leur fortune augmente de 10 % ou de 8 % par an ne changera rien à la vie des personnes extrêmement riche. La puissance publique aura en revanche récolté 20 milliards d'euros de recettes fiscales supplémentaires.

Quid des cas, rares mais réels, dans lesquels les personnes devraient vendre des actions, entraînant ainsi une légère évolution de la structure actionnariale des sociétés concernées ? On peut imaginer une entreprise appartenant à l'origine à un ou deux actionnaires ou à une famille qui en possèdent toutes les actions, et dont le capital se diversifierait progressivement. Les effets économiques seraient, au regard de l'expérience historique, soit neutres, soit légèrement positifs. La performance d'une entreprise n'est pas due au fait qu'elle soit possédée par une personne ou une famille donnée, mais à l'implication des salariés, aux compétences des cadres dirigeants, qui la plupart du temps n'en sont pas les actionnaires. Un actionnariat diversifié, avec en particulier une montée au capital des salariés, conduit à une meilleure implication de ces personnels dans l'entreprise et à davantage de performances économiques. On croit souvent que pour qu'une entreprise fonctionne bien, il faut qu'elle soit possédée à plus de 50 % par une personne, par un chef d'entreprise visionnaire. Or l'expérience historique contredit cette idée. Les entreprises les plus profitables et les plus innovantes du monde – les grandes

entreprises de la tech américaines par exemple – ne sont pas détenues par une famille ou une personne. C'est même l'inverse. Le P.-D.G. d'OpenAI, Sam Altman, ne possède aucune action de la société, qui est détenue par des salariés, d'anciens employés et des investisseurs extérieurs comme Microsoft. À l'évidence, cela n'a pas empêché l'entreprise d'innover. De la même manière, quand Steve Jobs est revenu à la tête d'Apple en 1997, il n'en possédait aucune action : ça ne l'a pas empêché d'innover. Il n'y a donc pas d'inquiétude à avoir.

Dans la modélisation la plus raisonnable de la proposition, l'effet économique net est positif, car les 20 milliards d'euros de recettes fiscales ainsi obtenues sont autant d'argent que l'on devrait dépenser dans ce qui constitue le vrai moteur de la croissance économique, de l'attractivité et du développement, à savoir l'éducation et en particulier l'enseignement supérieur et la recherche, dans lesquels on sous-investit dramatiquement. Depuis 2012, la dépense publique en matière d'enseignement supérieur et de recherche par étudiant a baissé de 25 %. Cela mine nos perspectives de croissance et de gains de productivité futurs. L'urgence est d'inverser la tendance. Les 20 milliards d'euros issus de l'impôt plancher permettraient de se projeter dans ces investissements nécessaires, qui contribueront à l'augmentation de la croissance de notre pays.

M. le président Jean-Paul Mattei. Merci beaucoup, monsieur le professeur, d'avoir consacré ce temps à notre commission.

*

* *

22. Audition, ouverte à la presse, de M. Thomas Piketty, économiste (7 mai 2026)

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous sommes nombreux à avoir lu avec intérêt vos écrits sur le capital et les inégalités économiques. Vous vous êtes notamment intéressé à la composition du patrimoine des contribuables les plus aisés et à l'équité des régimes fiscaux.

Dans *Une brève histoire de l'égalité*, publié en 2021, vous soulignez un phénomène frappant sur le long terme, l'hyperconcentration du patrimoine et des revenus, malgré la mise en place de systèmes fiscaux censés assurer une progressivité de l'impôt. Vous proposez plusieurs réformes dont certaines, très ambitieuses, visent à revoir notre système économique et fiscal dans son ensemble. Vous avez également soutenu des propositions de réformes plus ciblées, comme la taxe Zucman. Je précise que nous avons auditionné M. Zucman hier.

Si nous ne partageons pas nécessairement les mêmes idées au sein de cette commission, nous nous accordons sur le constat d'une régressivité de notre système fiscal à partir d'un certain niveau de richesse et sur la nécessité de résoudre au mieux cette difficulté, laquelle n'est d'ailleurs pas propre à la France. Votre audition permettra d'enrichir notre réflexion. Le rapporteur abordera plusieurs thématiques : la composition du patrimoine et des revenus des ménages les plus aisés, l'imposition de ces contribuables et les propositions de réforme fiscale qui sont en discussion, notamment la taxe Zucman. Compte tenu du caractère technique du sujet de cette commission d'enquête et du temps limité de cette audition, les compléments écrits que vous pourrez apporter à nos questions seront précieux.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(M. Thomas Piketty prête serment.)

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans *Les Hauts Revenus en France au XX^e^ siècle*, lequel s'arrête, dans vos travaux, en 1998, vous mettez en évidence une forte progression des revenus des ménages les plus aisés, en particulier pour le dernier centile de la distribution. Cette dynamique s'explique-t-elle aussi par la croissance des revenus du patrimoine, comme le suggère Camille Landais pour la période 1998-2006 dans *Les Hauts Revenus en France (1998-2006) : une explosion des inégalités*, publié en juin 2007 ?

Une évolution comparable est-elle observable dans les autres pays de l'OCDE ? Le cas échéant, repose-t-elle sur des déterminants similaires à ceux identifiés en France ?

Comment cette dynamique a-t-elle évolué depuis 1998 ?

Vous indiquez dans ce même ouvrage qu'une fiscalité accrue sur les plus grandes fortunes patrimoniales, notamment celles vivant principalement de leurs rentes, pourrait soutenir la croissance économique en réduisant leur propension à épargner. Or il est souvent avancé que l'épargne des ménages les plus aisés constitue un levier essentiel de financement de l'investissement. Pourriez-vous expliciter votre raisonnement sur ce point ?

M. Thomas Piketty, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales et professeur à l'École d'économie de Paris. Dans mon ouvrage *Une brève histoire de l'égalité*, qui a été publié plus récemment que *Les Hauts Revenus en France au XX^e siècle*, j'insiste certes sur l'hyperconcentration des patrimoines, mais dans un contexte de mouvement historique de long terme vers l'égalité. L'ouvrage s'intitule d'ailleurs *Une brève histoire de l'égalité*, et non de l'inégalité : 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.

Je ne considère pas que tout va toujours de mal en pis, que les inégalités augmentent toujours. Ce n'est ni ma ligne de pensée ni la réalité historique. Cette dernière, que j'analyse en tant que chercheur en histoire économique, est un mouvement vers davantage d'égalité dans la répartition des revenus et des patrimoines sur le long terme en France, depuis la Révolution, et plus généralement, dans l'ensemble des pays riches, grâce notamment à des transformations fiscales de grande ampleur. On peut considérer que ces réformes ont été insuffisantes, c'est mon cas, mais elles ont été un immense succès. Dans cette histoire longue, qui remonte à l'abolition des privilèges, le mouvement vers un système fiscal et social plus progressif et vers un État social plus développé a non seulement permis de réduire les inégalités, mais aussi conduit à un niveau de prospérité sans précédent.

Par ailleurs, ce mouvement vers l'égalité ne s'est pas traduit par une diminution de l'épargne et de l'investissement, ce qui aurait été difficilement compatible avec une prospérité accrue.

Au cours du XX^e siècle, la concentration des patrimoines a fortement baissé. L'Insee estime ainsi que les 10 % des Français les plus riches possèdent entre 50 et 60 % du patrimoine total. Plutôt 60 % si l'on inclut les plus hauts patrimoines, c'est-à-dire les milliardaires, et 50 % si l'on n'en tient pas compte et si l'on se concentre sur les enquêtes déclaratives des ménages. Dans tous les cas, c'est beaucoup. Mais, à la veille de la première guerre mondiale, ces 10 % possédaient 90 % du patrimoine total.

En somme, nous sommes dans un monde de très forte concentration des patrimoines, puisque les 50 % les plus pauvres possèdent 5 % du patrimoine total, tandis que les 10 % les plus riches en possèdent entre 50 % et 60 %. Mais, il y a un siècle, cette concentration était plus forte encore, puisque les 10 % les plus riches possédaient 90 % du patrimoine total et que les 40 % du milieu – ni les 10 % les

plus riches, ni les 50 % les plus pauvres – ne possédaient presque rien : la « classe moyenne patrimoniale », pour reprendre le terme que j'utilise dans mes travaux historiques, n'existait pas.

Elle s'est constituée dans la durée avec, au passage, une très forte baisse des plus hauts patrimoines. Si on leur avait annoncé cela il y a un siècle, ces hauts patrimoines auraient prédit l'effondrement du monde et de l'économie, lié à celui de leur épargne et de leurs investissements. La vérité est que la France, et l'ensemble des pays riches, ne s'en sont pas si mal sortis, pour la bonne raison que les classes moyennes et les classes moyennes supérieures ont produit plus d'épargne que celle que les plus riches produisaient auparavant, mais aussi grâce à l'investissement public. Nous n'allons pas faire ici toute l'histoire économique du XX^{e} siècle, mais sur le long terme, la déconcentration des patrimoines est non seulement possible, mais elle s'est déjà produite et elle a accompagné le mouvement de modernisation et de plus grande prospérité de la France et des pays riches dans leur ensemble.

Après ce premier point de vue général, je voudrais insister sur le fait que notre niveau d'endettement public est inédit depuis 1945, avec une dette qui frôle les 120 % du PIB. Il faut, toutefois, mettre les choses en perspective.

La France a connu trois épisodes de très haut niveau de dette publique. Le premier a mené à la Révolution. Pour autant qu'on puisse estimer le revenu national de l'époque, la dette publique de 1789 représentait une année de revenu national. Cela étant, la capacité à générer des recettes publiques n'était pas la même qu'aujourd'hui. Les impôts représentaient seulement 1 % à 2 % du revenu national et l'économie était faiblement monétisée. Ainsi, même si le niveau d'endettement public de l'époque était formellement comparable à celui d'aujourd'hui, la dette publique était bien plus élevée si l'on prend en compte la capacité de l'État à y faire face.

Les deux autres épisodes de très haut niveau d'endettement se sont produits après chacune de deux guerres mondiales, avec une dette publique équivalente à 200 % du PIB en 1920 comme en 1945.

Dans une perspective un peu froide d'histoire économique, on pourrait conclure que l'on s'en est toujours sorti et qu'il n'y a rien de nouveau. C'est à la fois vrai et faux : à chaque fois, pour faire face à cette situation d'endettement public extrêmement élevé, les pouvoirs publics, l'État et les forces sociales en présence ont été entraînés dans des bouleversements politiques d'ampleur – la Révolution, l'abolition des privilèges de la noblesse, mais aussi et surtout la nationalisation sans contrepartie des biens de l'Église, qui représentaient 50 % à 60 % du revenu national de l'époque. La mise en vente de ces biens pour renflouer les caisses publiques, c'est autre chose qu'une taxe Zucman !

Il en est allé de même après chacune des deux guerres mondiales. Je rappelle à votre commission qu'en 1920, c'est le Bloc national, considéré comme l'une des majorités les plus à droite de l'histoire de la République, qui vote un taux supérieur

d'impôt sur le revenu à 72 %. En 1914, la plupart des députés de ces mêmes familles politiques s'y étaient pourtant opposés alors que le projet était à 2 %. Mais, en raison de la situation d'endettement public du pays, de l'inflation et du fait que le pouvoir d'achat des salariés n'avait toujours pas retrouvé son niveau de 1914, il paraissait évident à tout le monde que les plus aisés devaient être mis à contribution.

Surtout, en 1945, l'Assemblée vote l'instauration d'un impôt de solidarité nationale. Il convient de l'avoir en mémoire, avant de donner aux taxes les patronymes de chercheurs, même si, Gabriel Zucman étant un de mes étudiants préférés, je suis ravi que l'on parle de la « taxe Zucman ». Ce vénérable impôt de solidarité nationale a été voté et appliqué avec succès. Il s'est traduit par des recettes considérables. Il s'agissait d'un prélèvement exceptionnel avec un barème en fonction de la fortune, sans aucune exemption. Personne, à l'époque, n'aurait eu l'idée de créer une exemption pour les plus hauts patrimoines, quel que soit le terme utilisé pour les désigner.

L'impôt de solidarité nationale a donné lieu à 2,5 millions de déclarations. Au total, 15 % des foyers fiscaux ont déclaré un total de patrimoine de l'ordre de 3 000 milliards de francs de l'époque, soit deux années de PIB et 80 % du patrimoine national.

Le taux d'imposition montait jusqu'à 20 % pour les plus hauts patrimoines, avec un taux supplémentaire sur les enrichissements nominaux constitués entre 1938 et 1945 pouvant atteindre 100 %. Ce n'est pas un impôt sur les collaborateurs, qui faisaient l'objet d'autres mesures par ailleurs, mais une mesure générale, qui s'applique à tous, résistants comme collaborateurs. Compte tenu de la forte inflation entre 1938 et 1945, de nombreuses personnes avaient maintenu leur patrimoine réel, mais celui-ci avait augmenté de manière nominale. C'était certes une autre époque, mais il fallait faire face à l'endettement public.

Après les deux guerres mondiales, tous les pays ont d'ailleurs eu à créer des impôts exceptionnels sur le patrimoine, à des niveaux souvent plus élevés qu'en France. L'Allemagne est l'exemple le plus cité. Toutes les recherches en histoire économique considèrent le *Lastenausgleichsgesetz*, la loi sur le partage du fardeau, adoptée par le Bundestag en 1952, comme un succès historique. Le taux de cet impôt exceptionnel sur le patrimoine pouvait monter jusqu'à 50 % pour le stock de patrimoine, afin de compenser les pertes des plus bas patrimoines. De fait, la réforme monétaire avait permis de se débarrasser de la dette publique sans aucune inflation, mais de nombreux petits détenteurs de titres de la dette publique auraient tout perdu sans la mise à contribution des plus hauts patrimoines. Un très beau livre de Michael Hughes, historien états-unien, explique le contexte de l'époque et le besoin de reconstruire le pays sur une base de justice sociale.

Les ordres de grandeur, documentés par des travaux d'histoire économique, sont significatifs. Ainsi, les recettes du *Lastenausgleichsgesetz* sont de l'ordre de 60 % du PIB allemand la première année. Et pour cause, le stock de patrimoine pouvant représenter 300 %, 400 % et même 500 % du PIB, des taux d'imposition

montant jusqu'à 50 % permettent de collecter des recettes très sérieuses. Celles-ci seront payées durant plusieurs années, en titres. Il y a eu beaucoup de débats sur ce point, on a beaucoup entendu que des propriétaires n'avaient pas assez de revenus pour payer. Historiquement, un impôt sur le patrimoine est payé en titres, comme une réforme agraire qui prendrait une grande partie des terres au-delà de 200 hectares serait payée par un transfert de propriété des terres, qu'il s'agit précisément de redistribuer. Tous les impôts sur le patrimoine d'après 1945 ont été payés en titres, y compris en France.

L'impôt de solidarité nationale, adopté par l'Assemblée nationale, est parfaitement légal, et à ma connaissance, aucun changement de la Constitution depuis 1945 n'a interdit un tel impôt progressif sur le patrimoine.

En 1945, les recettes de cet impôt de solidarité nationale représentent 10 % du PIB, en deçà de celles de l'impôt allemand. En outre, il a été payé sur plusieurs années. Dans un contexte de forte inflation, de l'ordre de 50 % par an, la valeur réelle de ce qui est payé par les uns et les autres est plutôt de 3 % ou 4 % du PIB. C'est toujours ça, mais le cas allemand est donc plus réussi. Le Japon a lui aussi adopté un impôt similaire sur les hauts patrimoines, avec un taux montant jusqu'à 90 %. Bref, tous les pays développés ont, face à la dette publique après la seconde guerre mondiale, ont fait appel à ce type d'outil.

C'est dans cette perspective qu'il faut, à mon sens, se replacer quand on aborde la question de la contribution des plus hauts patrimoines, pas pour répliquer les mêmes solutions, car il y a eu de nombreux ratés, mais plutôt pour comprendre comment on peut faire mieux.

Ma réponse est assez générale, j'en ai conscience, mais je suis d'abord chercheur en histoire économique. J'essaie donc de replacer les choses dans une perspective longue.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ces impôts d'après-guerre étaient exceptionnels. Nous y reviendrons.

M. Thomas Piketty. Ils étaient peut-être exceptionnels, mais ils ont été payés durant plusieurs dizaines d'années. Il ne faut donc pas exagérer leur caractère exceptionnel.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ce sont, malgré tout, des impôts exceptionnels, à la suite de deux guerres.

Vous n'avez pas vraiment répondu à ma première question. L'évolution que vous avez constatée en France au XX^{e} siècle a-t-elle été la même ailleurs ? Existe-t-il des spécificités nationales ?

M. Thomas Piketty. Ce qui se passe en France ressemble beaucoup à ce qui se passe ailleurs en Europe : la remontée des inégalités des revenus et des patrimoines observée depuis vingt ou trente ans ne s'est pas traduite par un retour

au niveau d'il y a un siècle. Sur le très long terme, on observe une déconcentration des patrimoines, dont je pense qu'elle a été un succès. La remontée des inégalités depuis les années 1980 et 1990 s'explique par plusieurs facteurs, parmi lesquels les atteintes à la progressivité fiscale mais aussi d'autres mesures économiques, financières et fiscales, comme la dérégulation des marchés financiers, qui avantagent plutôt les plus hauts revenus, notamment financiers.

En revanche, 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 et 1990, qui a favorisé beaucoup plus fortement qu'en France les plus hauts patrimoines et les plus hauts revenus.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous n'avez pas tout à fait répondu à ma dernière sous-question, concernant l'effet d'une fiscalité accrue pour les plus grandes fortunes patrimoniales, qui pourrait soutenir la croissance économique en réduisant leur propension à épargner. C'est la vieille thèse de « l'euthanasie des rentiers », chère à Keynes et à quelques autres. Or d'autres économistes avancent que l'épargne des ménages les plus aisés constitue un levier essentiel de financement de l'investissement. Contestez-vous cette vision ?

M. Thomas Piketty. Historiquement, je l'ai dit tout à l'heure, cette baisse de l'épargne des plus hauts revenus et patrimoines a été compensée par la hausse de l'épargne des classes moyennes.

Je reprends la démonstration historique. Le XX^e^ siècle a été marqué par une forte baisse des plus hauts patrimoines, dont j'ai rappelé les ordres de grandeur et le passage de 90 % à 50 % de détention du patrimoine national. Du même coup, la capacité de financement et d'épargne de ces ménages a chuté. Tel n'a pas été le cas pour la capacité de financement et d'épargne du pays dans son ensemble, vous le savez comme moi : la capacité d'épargne des classes moyennes et l'investissement public ont plus que compensé la baisse de l'épargne des plus hauts revenus et patrimoines. Au total, le taux d'investissement de l'économie est plus élevé après la seconde guerre mondiale qu'au XIX^e^ siècle, alors que les inégalités sont fortement compressées.

L'idée selon laquelle une inégalité extrême permettrait de dégager de l'épargne et de l'investissement pourrait être intéressante d'un point de vue théorique, mais elle ne tient pas d'un point de vue pratique quand on compare le XIX^e^ siècle – jusqu'à la première guerre mondiale – au XX^e^ siècle. Depuis la seconde guerre mondiale, on a à la fois moins d'inégalités, beaucoup moins de concentration des hauts patrimoines au sommet et plus d'investissement et d'épargne au total.

M. Charles de Courson, rapporteur. On considère souvent le niveau élevé des taux d'épargne comme une spécificité française. Au XIX^e^ siècle et au XX^e^ siècle, ils se situaient entre 20 % et 30 %, de mémoire. L'épargne française

était d'ailleurs de plus en plus exportée et investie à l'étranger – on parle des emprunts russes, mais il y aurait de multiples exemples. Comment cela a-t-il évolué ? Comment l'épargne se répartit-elle ?

M. Thomas Piketty. Sur le très long terme, la France n'épargne pas plus que les autres pays. Sinon, elle aurait cumulé un stock de patrimoine beaucoup plus élevé, à moins qu'elle n'ait fait de très mauvaises affaires ou de très mauvais investissements.

M. Charles de Courson, rapporteur. Je parlais du taux d'épargne des ménages.

M. Thomas Piketty. Le taux d'épargne des ménages est la principale composante du taux d'épargne national. En outre, l'investissement des bénéfices des entreprises relève du choix de leurs propriétaires. Il faut donc l'inclure dans le raisonnement d'ensemble sur le taux d'épargne du secteur privé, c'est-à-dire des ménages – propriétaires d'entreprises ou non. S'y ajoute la composante publique, à laquelle j'ai fait référence. La somme des deux constitue l'épargne nationale. En l'occurrence, sur longue période, l'épargne nationale n'est pas plus élevée que dans les autres pays en pourcentage du PIB et du revenu national. Sinon, nous aurions cumulé un stock de patrimoine beaucoup plus élevé. Ce n'est pas le cas.

Le patrimoine des ménages représente 500 % du PIB. C'est un niveau historiquement haut – il était de 300 % du PIB en 1970 –, mais comparable à ce qui a existé à d'autres moments, puisqu'avant 1914, le patrimoine des ménages représentait de 500 % à 600 % du PIB. Ces ordres de grandeur sont également assez proches de ceux du Royaume-Uni ou de l'Allemagne. Aux États-Unis, ils sont un peu plus bas, pour différentes raisons, comme de plus faibles valorisations d'actifs, notamment immobiliers.

Sur la longue durée, il n'existe pas de spécificité française. Certes, l'épargne française est très élevée aujourd'hui, vous l'avez rappelé. Mais l'idée selon laquelle il serait difficile de remplacer l'épargne des plus fortunés ne me paraît fondée ni à court terme, compte tenu de la masse de l'épargne disponible, ni au regard des comparaisons de très long terme.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans *Pour une révolution fiscale* et dans *Une brève histoire de l'égalité*, vous montrez une forte régressivité de l'impôt dans le haut de la distribution des revenus. Tient-elle principalement à la nature des revenus perçus, en particulier, la prépondérance des revenus du capital, ou à l'architecture même du système fiscal ?

Par ailleurs, dans vos travaux relatifs aux inégalités de revenu et de patrimoine, tenez-vous compte des droits à pension, des loyers fictifs et de la fiscalité indirecte ? Dans le cas contraire, pourquoi les excluez-vous ?

Je rappelle que notre commission d'enquête s'intéresse à la contribution des hauts revenus et des hauts patrimoines au financement des services publics. Il s'agit

donc d'analyser tant l'aspect des recettes que celui des dépenses, et de regarder comment évolue le solde.

M. Thomas Piketty. Dans *Pour une révolution fiscale*, tous les impôts sont pris en compte, y compris les impôts indirects. Retournez sur le site revolution-fiscale.fr, certes vieux de quinze ans, qui présente l'évolution des impôts indirects, des cotisations sociales, de la taxe foncière, de l'impôt sur le revenu et de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Vous le verrez, c'est l'ensemble de la courbe qui est régressive. Ce résultat est assez proche des conclusions obtenues quinze ans plus tard par l'Institut des politiques publiques (IPP) avec des méthodes bien plus sophistiquées. En effet, pour son étude sur la régressivité des prélèvements au sommet de la répartition des patrimoines, l'IPP a eu accès à des données beaucoup plus fines qui lui ont permis de ramener le taux d'imposition au revenu économique en tenant compte de la détention individuelle d'actions dans des entreprises au niveau individuel.

En 2011, notre démarche était plus grossière, puisqu'elle consistait à observer dans les fichiers fiscaux combien les uns et les autres percevaient de dividendes taxables au titre de l'impôt sur le revenu. Dans les comptes nationaux, les dividendes attribués aux ménages étaient plus importants, souvent parce qu'ils pouvaient être versés dans des holdings familiales ou dans des structures gérant les actions. Contrairement à l'IPP, nous ne disposions pas des données individuelles permettant d'attribuer les dividendes à chaque contribuable. Nous procédions donc à une règle de trois basique, en partant du principe que si les dividendes fiscaux représentaient la moitié des dividendes distribués aux ménages d'après les comptes nationaux, les vrais dividendes économiques étaient en moyenne deux fois plus élevés que les dividendes fiscaux. Cela revenait sans doute à sous-estimer la régressivité fiscale, puisque les plus fortunés ont plus de chance d'avoir des dispositifs d'optimisation fiscale avec des holdings familiales. Nous faisions donc des hypothèses minimales pour mettre en correspondance ce que nous connaissions des comptes nationaux avec la faiblesse des bases d'imposition observée dans l'impôt sur le revenu sur les dividendes. Quinze ans plus tard, en effectuant un exercice plus compliqué, l'IPP a confirmé cette tendance et a même montré une régressivité fiscale au sommet encore plus forte, pour les raisons que je viens d'indiquer.

Par ailleurs, vous me demandez si mes travaux tiennent compte des droits à pension. Il me semble qu'on bascule là vers une question très différente de celle de la régressivité fiscale au sommet. Si l'on incluait les droits à pension dans la répartition des patrimoines, il ne fait aucun doute que la part des patrimoines des 50 % les plus pauvres serait moins ridiculement basse qu'elle ne l'est. Cela pose aussi la question générale de tous les droits à dépense publique. Le fait qu'un enfant puisse aller à l'université sans que cela vous coûte 50 000 dollars par an représente des économies considérables. Faut-il capitaliser ce droit dans le patrimoine privé des ménages ?

Plutôt que de capitaliser l'ensemble des droits à dépense publique dans le patrimoine, nous préférons utiliser le terme de « patrimoine » pour désigner les éléments d'actifs cessibles, c'est-à-dire que l'on peut vendre pour acheter autre chose, ce qui n'est pas le cas d'un droit à pension.

Cette approche augmenterait le poids des 50 % les plus pauvres dans le patrimoine total. Ce serait une façon de mettre en évidence le rôle de l'État social dans le mouvement vers l'égalité : tant mieux, et je suis ravi si on peut le mesurer de cette façon. Pour autant, il n'est pas nécessairement très utile de tout capitaliser dans le patrimoine, et cela me paraît orthogonal par rapport à la question de la régressivité fiscale au sommet.

M. Charles de Courson, rapporteur. L'Insee a tenté de le faire dans ses études, en allant jusqu'au vingtile. Au-delà, il ne sait pas faire.

M. Thomas Piketty. Il faudrait que l'Insee fasse un effort ! Les chercheurs, eux, le font depuis longtemps.

M. Charles de Courson, rapporteur. Non. L'étude de l'IPP était beaucoup plus restreinte, puisqu'elle ne prenait en compte que les impôts directs.

M. Thomas Piketty. Je citais l'étude du site revolution-fiscale.fr, qui prenait en compte tous les impôts.

M. Charles de Courson, rapporteur. On ne lève pas des impôts et des cotisations sociales pour le plaisir, mais pour financer des dépenses. C'est l'objet de nos travaux. Or, à ma connaissance, les seuls documents que nous ayons trouvés sont des études de l'Insee essayant d'intégrer les recettes et les dépenses.

M. Thomas Piketty. Le Laboratoire sur les inégalités mondiales publie depuis dix ans des répartitions après impôts et dépenses centile par centile, pour tous les pays dont la France. Il ne s'arrête pas aux 5 % ou au vingtile du haut, mais va jusqu'à 0,01 %. Ces études existent.

M. Charles de Courson, rapporteur. L'une de nos constatations est que nous manquons de données au-delà des 5 % des ménages les plus aisés, voire des 1 %. Or l'objet de nos travaux est de nous intéresser au dernier 1 % de la distribution, voire au dernier millième. Pour des raisons que nous expliquerons dans notre rapport, nous n'avons pas de données fines concernant le dernier centile. C'est un constat.

M. Thomas Piketty. Permettez-moi de préciser ce constat. Je vous ai décrit deux méthodes.

M. Charles de Courson, rapporteur. Nous avons auditionné l'OCDE, qui dresse le même constat que nous.

M. Thomas Piketty. Des chercheurs dont les travaux sont reconnus à l'échelle internationale vont au-delà des premiers 5 % depuis plusieurs dizaines

d'années. On peut considérer que leurs études ne sont pas intéressantes, mais c'est un fait.

Vous avez fait référence à la courbe de *Pour une révolution fiscale*, publiée en 2011. Elle est toujours en ligne, de même que tous les programmes. Jamais personne ni à l'Insee ni ailleurs ne nous a signalé d'erreur ou suggéré un point à améliorer. En l'occurrence, la courbe du taux effectif de prélèvement, qui prend en compte l'ensemble des prélèvements – pas seulement les prélèvements directs – chute au sommet de la distribution. Je vous invite à vous connecter au site, tout est en ligne.

L'étude de l'IPP, elle, zoome sur les impôts directs avec une méthode plus sophistiquée.

Chacune de ces deux méthodes est imparfaite. Celle que nous utilisions en 2011, consistant à considérer que tout le monde utilisait autant les holdings, sous-estimait nécessairement la régressivité, puisque les plus riches les utilisent davantage que les classes moyennes.

M. Charles de Courson, rapporteur. Il n'est pas besoin de holding.

M. Thomas Piketty. Toutes les méthodes qui permettent de ne pas faire entrer les dividendes dans le revenu fiscal sont *a priori* davantage utilisées au sommet. À l'époque, nous faisions l'hypothèse de base que tout le monde les utilisait autant, puisque nous n'avions pas accès aux données individuelles. Mais, l'IPP a eu accès à ces données, et ses travaux aboutissent à une courbe encore plus déclinante.

Le fait que l'Insee n'aille pas jusqu'au vingtile ne signifie pas que cela n'a pas été fait par d'autres.

M. Charles de Courson, rapporteur. Il existe un problème d'accès aux données, lesquelles sont massivement fiscales. C'est l'objet de notre rapport.

M. Thomas Piketty. Nous utilisons les données fiscales.

M. Charles de Courson, rapporteur. Je vous fais part de ce que nous indiquent ceux qui ont la responsabilité des données fiscales. Nous avons reçu des réponses écrites, dans lesquelles les personnes interrogées indiquent ne pas disposer de données pour répondre à nos questions.

M. Thomas Piketty. Il existe une profession des enseignants-chercheurs. Ces derniers ne sont pas plus malins que les personnels de l'Insee, mais ils ont le temps de faire ces études. C'est leur travail. Libre à vous de regarder leurs travaux ou pas.

Mme Estelle Mercier (SOC). Dans *Capital et idéologie*, vous allez au-delà de la simple question du rendement budgétaire de la fiscalité des patrimoines. Vous défendez l'idée selon laquelle la propriété n'est pas seulement un droit individuel,

mais aussi une institution politique qui distribue du pouvoir et qui a, du même coup, un pouvoir économique et parfois démocratique. Quelles sont vos observations sur ce que provoque la concentration du capital et du patrimoine, au-delà même de la qstion du financement des services publics ?

M. Thomas Piketty. Merci pour cette question, qui replace le sujet de la répartition de la propriété dans un cadre plus large.

La notion de droit de propriété s'est complètement transformée. Les droits du propriétaire et ceux du locataire ne sont plus les mêmes qu'il y a un siècle. Tant mieux, sans doute, même si l'on peut certainement en discuter. Le droit actuel aurait paru attentatoire à la notion de propriété privée il y a un siècle, quand on pouvait mettre son locataire dehors ou multiplier son loyer par trois du jour au lendemain. De la même façon, la capacité de la personne qui possède l'outil de travail et le bien professionnel à démettre son salarié et à modifier son salaire ou ses conditions de travail n'était pas la même qu'aujourd'hui. Ces deux exemples montrent que la notion de propriété n'est pas intangible. Elle est construite socialement et historiquement, et elle continuera à évoluer. Ne nous arrêtons donc pas à une vision essentialiste et sacralisée de la propriété qui ne correspond pas à la réalité historique.

Chez plusieurs de nos voisins, comme l'Allemagne ou la Suède, les salariés des grandes entreprises disposent de 50 % des droits de vote dans les conseils d'administration, simplement en tant que salariés et sans aucune participation au capital. Cela signifie que s'ils possèdent aussi 10 % du capital ou si un État régional en possède 20 % – comme celui de Basse-Saxe, qui possède 20 % de Volkswagen – , ils peuvent mettre en minorité un actionnaire privé qui a 80 % du capital. Du point de vue d'un actionnaire privé, c'est complètement attentatoire à la notion de propriété privée. En France, beaucoup considéreraient qu'il s'agit d'une négation de la propriété privée. C'est pourtant inscrit dans la loi allemande depuis 1952 et ce pays n'est pas tombé en ruines.

Dans *Capital et idéologie*, je propose des comparaisons historiques. Je ne connais pas la recette parfaite du partage du pouvoir dans les entreprises, mais j'observe que le modèle allemand et le modèle suédois impliquent davantage les salariés dans la construction de stratégies, y compris celle d'investissement à long terme, et qu'ils produisent d'assez bons résultats pour la productivité des entreprises concernées. Je plaide donc plutôt pour une extension de ces dispositifs. On pourrait même aller plus loin, par exemple en plafonnant à 10 % les droits de vote d'un actionnaire individuel au sein des 50 % de droits de vote allant aux actionnaires, pour limiter les pouvoirs. On peut être contre ou pour. Personne n'a la formule magique et personne ne sait comment tout cela va évoluer. Mais il me semble indispensable de ne pas s'arrêter à une conception figée de la propriété qui ne correspond pas à la réalité historique, et ce, non seulement en France, mais chez nos voisins et dans tous les pays qui sont devenus les plus prospères du monde précisément en partageant le pouvoir économique.

Le mouvement qui va vers plus d'égalité dans le partage du pouvoir économique et, d'une certaine façon, dans la répartition des patrimoines à très long terme, malgré les très hauts niveaux d'inégalité qui subsistent, a été un immense succès. Il a permis d'impliquer une plus grande partie de la population dans le processus de production et d'investissement, ce qui a soutenu l'augmentation générale de la productivité et de la prospérité. Ce mouvement doit continuer.

Concernant la situation spécifique française de la contribution des hauts patrimoines au financement des services publics, je ferai deux observations.

D'abord, notre situation d'endettement public doit être mise en perspective avec les niveaux de 1945 et de la Révolution. On ne peut pas refuser ce type de comparaison, refuser d'examiner sereinement les solutions qui avaient été trouvées et parler de spoliation au sujet d'un impôt à 2 % quand l'impôt de solidarité nationale de 1945 était à 20 % et pouvait aller jusqu'à 100 % pour les enrichissements. Cela n'aide pas à la clarté du débat public.

Ensuite, l'endettement public doit être mis en relation avec les besoins d'investissement dans la santé et dans l'éducation.

Face à ces constats, une mise à contribution des plus hauts patrimoines est indispensable. On y arrivera nécessairement à un moment ou à un autre.

J'ajoute qu'au cours des quinze dernières années, la rapidité de la progression des 500 patrimoines les plus élevés – au-delà de 100 millions ou 200 millions – a été vertigineuse et inédite. 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 avec la progression du PIB. Par définition, cette évolution n'aurait d'ailleurs pas pu se produire au cours des quinze années précédentes : à ce rythme, l'augmentation de la part des plus hauts patrimoines dans le patrimoine national n'est pas tenable. Je ne dis pas qu'elle se poursuivra au même rythme, mais cette situation interpelle.

Dans un tel contexte, une mise à contribution significative des plus hauts patrimoines est indispensable. Je considère qu'elle doit être proche des impôts exceptionnels de l'après-guerre, car nous sommes dans des circonstances exceptionnelles en matière d'endettement public et de besoin d'investissement pour faire face aux défis climatiques et sociaux. Certes, ces défis ne sont pas les mêmes qu'après-guerre, mais ils sont du même ordre en termes d'ampleur et de niveau d'endettement public.

En 1945, les patrimoines privés étaient exsangues, car ils avaient déjà été ratiboisés au cours des trente années précédentes. Malgré tout, ils ont été mis à contribution. D'une certaine façon, ce serait plus facile aujourd'hui, même si cela impliquerait des capacités de défense politiques et médiatiques plus importantes, si l'on veut être cynique. En tout cas, la base fiscale est autrement plus prospère que ce qu'elle était à l'époque pour les hauts patrimoines. D'un point de vue strictement

économique, une mise à contribution exceptionnelle se justifie encore plus qu'en 1945.

On peut aussi réfléchir à l'articulation avec l'impôt permanent. Je pense que même que l'on est obligé d'aborder les deux questions simultanément.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Vous avez rappelé que votre ouvrage s'intitule *Une brève histoire de l'égalité* et non de l'inégalité, car sur la tendance longue, il n'y a pas eu d'accroissement des inégalités. Pourtant, compte tenu de l'accélération des inégalités que vous venez de décrire, qui remonte à quelques années pour la France, voire à quelques décennies ailleurs, on peut se demander si la période actuelle s'inscrit toujours dans cette tendance longue de réduction des inégalités.

En avril, vous avez indiqué dans *Le Monde* que « les patrimoines financiers sont florissants alors qu'ils étaient exsangues en 1945 ». Hier, lors de son audition, Gabriel Zucman a estimé qu'ils sont passés d'environ 200 % du PIB dans les années 1970 à 500 % aujourd'hui. Pouvez-vous revenir sur cette évolution ? Est-elle liée aux politiques néolibérales appliquées durant cette période ? Denis Kessler, par exemple, considérait qu'il fallait « défaire méthodiquement le programme du Conseil national de la Résistance ».

Par ailleurs, comment ont évolué la part des revenus du capital et la répartition entre le capital et le travail dans la valeur ajoutée depuis quarante ans ? Les réponses ont fluctué lors des différentes auditions.

Ensuite, j'ai l'intuition que l'État social a longtemps permis de limiter en France l'explosion des inégalités observée ailleurs. Mais, depuis 2017, tous les chiffres montrent que nous récupérons ce retard, dans le sens négatif du terme. Que l'on prenne le patrimoine et le revenu des 1 % les plus riches, l'indice de Gini, l'écart entre les 10 % les plus riches et les 50 % du bas de l'échelle, les données Eurostat ou celles des rapports sur les inégalités, on s'aperçoit que la France est le pays qui a connu la plus grande accélération des inégalités. Les données Eurostat montrent aussi que notre pays connaît la plus grande aggravation des conséquences de ces inégalités – la pauvreté, le nombre de gens vivant dans une passoire thermique… Que pouvez-vous dire de cette césure depuis 2017 ? Vivons-nous un saut qualitatif et quantitatif qui pourrait inverser la tendance vers l'égalité dont vous parliez au début de cette audition ?

Enfin, la part des 500 fortunes du classement de *Challenges* dans le PIB est passée de 20 % à 40 % depuis 2017, tandis que le PIB n'a pas doublé. Qu'est-ce que cela indique ?

M. Thomas Piketty. Même si le PIB avait doublé, la part des 500 plus riches dans le PIB aurait quadruplé. L'augmentation de 20 % à 40 % depuis 2017 est déjà spectaculaire. En partant de plus loin, on est même passé de 10 % à 40 %.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Je précise ma question. La théorie du ruissellement voudrait qu'en s'enrichissant, les plus riches enrichissent tout le monde. J'ai pourtant l'impression que les chiffres montrent que ce n'est pas tout à fait le cas.

M. Thomas Piketty. L'ampleur de l'enrichissement des milliardaires français depuis quinze ans par rapport à l'augmentation du PIB montre qu'à l'évidence, cette théorie ne fonctionne pas. Je veux bien accepter que les plus riches travaillent dur, mais le reste du pays travaille aussi. Or l'enrichissement des premiers est sans commune mesure avec la croissance du PIB. C'est très difficile à justifier. S'opposer à une mise à contribution minimale de cet enrichissement, ne serait-ce qu'à titre exceptionnel, est objectivement difficilement audible par le commun des mortels, qui voit éventuellement sa pension gelée, par exemple. Les faits sont là : les augmentations patrimoniales des plus riches sont considérables.

De la même façon, l'idée d'un rattrapage inégalitaire français post-2017 est assez justifiée. Les éléments dont je dispose montrent que la remontée des très hauts patrimoines, qui avait commencé avant 2017, s'accélère depuis cette date. C'est encore plus spectaculaire s'agissant des plus hauts revenus. L'analyse est compliquée, car des mesures d'allégement de l'impôt sur les dividendes ont pu conduire certains à se verser davantage de dividendes, même si les méthodes que nous utilisons essayent de corriger cet effet. Nous manquons peut-être encore de recul, mais d'après ce que nous pouvons voir, l'augmentation des très hauts revenus a été considérable depuis 2017. Auparavant, la part des 1 % les plus riches dans le patrimoine national était plutôt inférieure à 10 %, tandis qu'elle avait atteint 20 % aux États-Unis. Depuis quelques années, elle s'approche sérieusement de 15 %. Bref, nous avons franchi une sacrée marche. Je les cite grossièrement, mais ces ordres de grandeur sont bien documentés.

Cette remontée spectaculaire des très hauts revenus, concomitante avec une progression de la pauvreté, crée un sentiment de malaise.

Néanmoins, je voudrais compléter ma réponse en reprenant des éléments d'optimisme à très long terme. Je le redis, non seulement ma fonction n'est pas de dire que les inégalités vont toujours s'aggravant, mais ce n'est pas la réalité historique. Sur le long terme, le mouvement va vers davantage d'égalité, et la France est très loin d'être revenue au niveau de concentration des richesses de 1914, heureusement !

Vous indiquiez que les patrimoines privés sont passés de 200 % à 500 % du PIB depuis 1970. C'est vrai, *grosso modo*. Le patrimoine privé des Français approche même 600 % du PIB, alors qu'il était de l'ordre de 200 % ou 300 % dans les années 1950 et 1960.

Mais cette progression de la valeur des patrimoines en pourcentage du PIB n'est pas nécessairement une mauvaise chose en soi. S'il y avait une répartition relativement égalitaire du patrimoine, dans laquelle chacun posséderait sa maison

et une part dans son entreprise, ce ne serait pas forcément une mauvaise chose. On pourrait alors analyser cette progression de la valeur des patrimoines comme un processus de reconstruction à long terme de l'épargne et de l'investissement. Je me montre donc toujours prudent vis-à-vis des indicateurs macroéconomiques agrégés concernant la valeur des patrimoines : celle-ci n'est pas nécessairement un problème en soi, même s'il peut y avoir des valorisations patrimoniales excessives, qui traduisent une fragilisation. Certes, même si tout était équitablement réparti, tout ne serait pas parfait. Mais il faut distinguer la question de la valeur totale des patrimoines de celle de la répartition.

Même si la valeur de la fortune des supermilliardaires est passée de 10 % à 40 % du PIB, c'est beaucoup, mais cela ne reste qu'une fraction du total. La part des 10 % les plus riches dans le patrimoine total n'est remontée que de 50 % à 60 %. C'est déjà énorme, mais c'est beaucoup plus faible que les 90 % du début du siècle. Le retour à un tel niveau signifierait la disparition de la classe moyenne. À long terme, en effet, l'émergence d'une classe moyenne patrimoniale se traduit par le fait que des millions de personnes possèdent leur logement, une petite entreprise, de l'épargne. Revenir là-dessus, ce serait une explosion sociale. Cela me paraît complètement inenvisageable politiquement.

Pour autant, les solutions évoquées pour faire face à l'endettement public peuvent conduire progressivement à l'affaiblissement de la classe moyenne patrimoniale et à l'appauvrissement des plus pauvres, qui n'ont jamais accédé au patrimoine et n'y accéderont certainement pas compte tenu des tendances actuelles.

Je partage votre crainte d'un risque d'effritement du modèle social français. Certes, il ne s'agira pas d'une évolution spectaculaire qui, dans dix ans, nous ramènera au niveau de concentration des patrimoines de 1914. Je crains surtout que cet effritement du modèle social aille de pair avec une déportation de la colère sociale vers les questions identitaires et de ressentiment face à la différence. Cette déportation de la colère, qui a déjà commencé, ne réglera rien aux problèmes d'accès au logement et aux problèmes sociaux, mais elle peut faire énormément de dégâts. Mais, nourrie par le refus de s'attaquer de front à la question de la justice sociale et fiscale et à celle de la contribution des hauts patrimoines, elle me semble extrêmement dangereuse.

Concernant le partage de la valeur ajoutée, la situation est plus compliquée qu'on ne l'affirme parfois. Ce qui est très bien connu, c'est que la part des salaires dans la valeur ajoutée a fortement baissé entre 1982 ou 1983 et 1990. Depuis, les variations sont moins massives. Par ailleurs, si on compare par rapport à 1983, il est clair que la part des salaires a diminué, mais d'autres vous diront que, comparé à 1968, c'est moins clair. Les deux affirmations sont vraies. Selon le point de départ, la conclusion est différente. Mais, au cours des trente dernières années, l'augmentation de la part du capital dans la valeur ajoutée n'est pas aussi forte qu'aux États-Unis ou dans d'autres pays. La France s'inscrit plutôt dans une tendance européenne que dans une tendance états-unienne ou mondiale, peut-être

parce que les forces de résistance dans la négociation des salaires y sont un peu moins amoindries qu'ailleurs.

Quand le capital humain, donc la formation et l'éducation, tient une place importante, la part du travail dans la valeur ajoutée devrait, en toute logique, augmenter à très long terme. Le fait que tel n'ait pas été le cas depuis trente ans, malgré l'énorme investissement en formation, est un peu étrange.

M. Charles de Courson, rapporteur. Si la part des salaires et des revenus issus des entreprises est stable, comment s'explique la forte augmentation de la valeur du patrimoine ? Certains répondent par l'accumulation du capital. D'autres évoquent aussi l'augmentation de la valeur des biens, notamment immobiliers. La France compte 58 % de propriétaires et 75 % à l'âge de partir à la retraite. Certains estiment que cet enrichissement des propriétaires a été stimulé par la politique monétaire des dernières décennies. La valeur des actions a, elle aussi, beaucoup augmenté. Quels sont, d'après vous, les facteurs qui expliquent la très forte augmentation du patrimoine par rapport au PIB, et sa répartition ?

M. Thomas Piketty. J'essaierai de résumer ce que je crois avoir appris en la matière. Des chapitres entiers de mes livres sont consacrés à cette question. Le long article que nous avons publié avec Gabriel Zucman en 2014 dans le *Quarterly Journal of Economics* décompose l'augmentation du ratio entre patrimoine et revenu sur deux siècles, en particulier dans les dernières décennies, en fonction des effets de volume, de prix et de régulation. Cette étude détaillée est disponible en ligne.

En l'occurrence, il n'existe pas de réponse unique à votre question. Toutes les explications que vous avez citées ont leur part. L'accumulation d'épargne augmente le patrimoine, mais il existe aussi un effet prix. On pourrait interpréter cette évolution comme un excès d'épargne, ou comme une épargne qui ne parvient plus à s'investir à des rendements élevés.

Si la part du patrimoine est passée de 200 % à 500 % du PIB sans que celle du capital soit multipliée par deux, alors le rendement moyen du patrimoine a baissé. Le cas le plus extrême est celui du rendement de la dette publique, qui a chuté pour atteindre un taux d'intérêt réel inédit en deux siècles – à peine 1 %. La politique monétaire ne suffit pas à expliquer cette situation historiquement anormale. Sans doute faut-il aussi citer un excès d'épargne : beaucoup de gens ont beaucoup d'argent dont ils ne savent pas très bien quoi faire, le secteur privé n'arrivant pas à proposer des investissements correspondant à des rendements corrects sur cette épargne, couplé à une montée des inégalités. Toutefois, le premier facteur d'explication est sans doute international : pour des raisons de sécurité juridique et politique à long terme, toute une épargne mondiale vient se placer dans les pays riches, y compris à un rendement faible. C'est ce qui permet aux pays riches d'emprunter à 1 % tandis que les pays pauvres empruntent à 5 ou 10 %. En d'autres termes, le miracle de nos taux d'intérêt bas a pour contrepartie les taux d'intérêt élevés payés par les contribuables du Sud. Il est donc coûteux pour la planète à long

terme. Nous sommes du bon côté du manche, mais ce n'est pas bon signe pour les équilibres financiers globaux. La crise de la dette dans les pays du Sud est très sérieuse et cette situation ne durera pas éternellement.

Si le taux d'intérêt réel passait de 1 % à 2 %, voire 3 %, nous connaîtrions une crise immédiate. Certes, elle pourrait faire baisser les niveaux d'actifs immobiliers. Mais la crise des finances publiques serait considérable. La mise à contribution exceptionnelle des plus hauts patrimoines privés serait alors inévitable pour tous les bords politiques. Il n'y aurait plus de discussion. C'est, en tout cas, mon impression.

Au-delà de la question macroéconomique et des raisonnements sur les agrégats, si importants soient-ils, il est essentiel de traiter de la question de la déformation massive de la distribution du patrimoine total au sommet ces dix dernières années. Pour apprécier la capacité contributive de chacun, on a toujours pris en considération le patrimoine autant que le revenu, et ne pas considérer l'augmentation massive des plus hauts patrimoines comme un indicateur pertinent serait à mon sens une erreur.

M. le président Jean-Paul Mattei. La concentration du patrimoine au sommet concerne surtout un patrimoine professionnel, ou économique, à travers des titres de société notamment. Je suis toujours troublé par la confusion qui peut être faite entre la valeur de l'entreprise et les actionnaires. L'entreprise étant une personne morale, une taxe aurait pour effet d'aller chercher la trésorerie pour payer l'impôt. Je ne vois pas comment on trouvera les liquidités suffisantes.

M. Thomas Piketty. Il suffit de transférer les titres.

M. le président Jean-Paul Mattei. Dans les opérations de LMBO (*leveraged management buy-out*, rachat avec effet de levier par les dirigeants), quand on a des rachats avec des multiples d'Ebitda (bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement), on va souvent chercher de la trésorerie. Ce faisant, on affaiblit la compétitivité.

Les analyses de l'IPP notamment sur cette question du revenu économique m'ont toujours choqué. Tant qu'il est dans l'entreprise, le bénéfice n'appartient pas aux actionnaires. Pour qu'il leur appartienne, il faut une opération de distribution. En 2017, les entreprises qui ont beaucoup distribué du fait de la *flat tax* et de la suppression de l'ISF ont connu une baisse de leurs capitaux propres. La confusion entre une personne morale et une personne physique me dérange.

M. Thomas Piketty. J'ai le sentiment que vous excluez par principe le fait qu'un actionnaire qui détient des milliards ou des dizaines de milliards d'euros en portefeuille puisse payer un impôt de 2 % en transférant ses titres. En faisant cela, il ne touche pas à la trésorerie de son entreprise. C'est simplement la propriété des titres qui est transférée.

M. le président Jean-Paul Mattei. Chacun a le choix de payer cet impôt personnel comme il veut. On ne va quand même pas imposer la façon de payer l'impôt !

M. Thomas Piketty. Bien sûr. Il y a deux possibilités. Soit la trésorerie est nécessaire pour investir avec de forts rendements, et alors il faut faire ces investissements ; soit elle ne l'est pas et l'actionnaire peut l'utiliser pour payer l'impôt. Pour éviter d'utiliser la trésorerie, encore une fois, il suffit de payer en titres. Je veux vous rassurer : c'est toujours de cette façon que les impôts sur le patrimoine ont été payés, vraiment.

Le moment est venu de se repencher sur la loi sur l'impôt de solidarité nationale, adoptée par cette assemblée – c'est le patrimoine de cette maison, le patrimoine de la France. En l'occurrence, cette loi prévoyait le paiement en titres. Certes, à une époque où l'on nationalisait, cela paraissait naturel pour tout le monde. Mais, dans tous les pays qui instaurent un impôt sur le patrimoine à ce moment-là, le paiement en titres est privilégié. Par ailleurs, la même loi a créé les sociétés nationales d'investissement, sortes de fonds souverains de l'époque, dans lesquels étaient versés ces titres. Le but n'était donc pas d'empêcher l'investissement, au contraire, il s'agissait bien de s'inscrire dans une stratégie d'investissement et de reconstruction.

Mon état d'esprit n'est absolument pas de faire diminuer l'épargne ou l'investissement ! Il s'agit bien d'investir et de produire. Mais, dans certains cas, peut-être faudrait-il investir autrement, par exemple en ayant un fonds souverain qui détient une partie des titres, ou impliquer davantage les salariés, qui pourraient racheter une partie de ces titres, éventuellement avec un soutien de l'État. Si l'État perdait une partie de ses recettes en aidant les salariés à emprunter pour racheter une partie de ces titres, je ne serais pas choqué. Cela pourrait aller de pair avec une politique créant plus de droits pour les salariés.

Je partage entièrement votre préoccupation quant à l'investissement. Mais, je l'ai indiqué à M. le rapporteur d'entrée de jeu, il existe différentes façons d'organiser l'investissement. On peut considérer que seuls les détenteurs actuels du patrimoine, qui a été multiplié par cinq en pourcentage du PIB en dix ans, sont à même d'organiser l'investissement, mais il arrivera un moment où ce raisonnement s'arrêtera.

M. le président Jean-Paul Mattei. Céder des titres à des fonds ne fait pas entrer de trésorerie dans les caisses de l'État. Or il faudra bien faire rentrer des fonds.

M. Thomas Piketty. On pourrait avoir un fonds souverain, comme en Norvège.

M. le président Jean-Paul Mattei. Il y a un problème de liquidité de la ressource. En l'occurrence, on ne l'a pas.

M. Thomas Piketty. Mais cela augmente le patrimoine de l'État, ce qui peut permettre de réorienter l'investissement dans certains cas.

M. le président Jean-Paul Mattei. C'est théorique.

M. Thomas Piketty. Non, ce n'est pas théorique. Le fonds souverain de la Norvège représente 500 % du PIB. C'est plus que les patrimoines privés, puisque le patrimoine national se trouve à 70 % dans le fonds souverain. Or, autant que je sache, ce pays ne vit pas une catastrophe économique. Il ne faut pas avoir peur. L'usage du produit d'un impôt comme celui auquel nous réfléchissons est aussi important que le fait de financer les dépenses courantes.

M. Charles de Courson, rapporteur. La Norvège a bien géré sa rente pétrolière.

M. Thomas Piketty. On peut procéder autrement.

M. Charles de Courson, rapporteur. Passons à la thématique de la fiscalité des ménages les plus aisés.

Dans l'article « Les hauts revenus face aux modifications des taux marginaux supérieurs de l'impôt sur le revenu en France, 1970-1996 », paru en juillet 1998, vous essayez de démontrer que le niveau de revenu des ménages les plus aisés est peu élastique aux variations des taux marginaux supérieurs de l'impôt sur le revenu. Autrement dit, l'effet Laffer n'existerait pas. Est-ce à dire qu'une taxation accrue des hauts revenus pourrait être envisagée sans effet négatif significatif, tant sur l'activité économique que sur la délocalisation éventuelle des intéressés et donc sur les recettes fiscales de l'État ?

M. Thomas Piketty. Cet article date d'un quart de siècle. Même s'il reste pertinent, nous avons conduit de nombreuses autres recherches depuis, qui confirment plutôt cette conclusion. Je pense notamment à celle que nous avons menée avec Emmanuel Saez sur l'expérience états-unienne – l'expérience la plus longue de taux d'imposition sur le revenu extrêmement élevés, avec un taux supérieur moyen de l'impôt fédéral de 81 % entre 1930 et 1980, allant jusqu'à 91 % pendant vingt ans, auquel s'ajoutent les impôts des États, dont le taux va de 5 % à 10 %, voire 15 %. Cette expérience ayant eu lieu pendant un demi-siècle dans la plus grande économie du monde, c'est un exemple historiquement intéressant.

À partir des données très détaillées dont nous disposions, secteur par secteur, État par État, nous sommes parvenus à la conclusion que ces taux extraordinairement élevés n'ont ni détruit le capitalisme états-unien – c'est une évidence – ni même diminué la productivité des entreprises. Ils ont conduit à une forte baisse des rémunérations en question avant impôt, mais celle-ci n'est pas liée au fait que ces personnes ont moins travaillé et donc généré moins de revenus, ce qui serait l'explication des modèles classiques : les patrons sont toujours à plein temps, ils n'ont pas modifié leurs horaires de travail. En revanche, leur pouvoir de négociation pour fixer leur rémunération a chuté, car d'autres réformes intervenues

en même temps ont touché la gouvernance d'entreprise, les négociations collectives, le pouvoir d'intervention des salariés.

On parle ici de très hautes rémunérations : on ne parle pas ici de 5 fois le revenu moyen, mais plutôt 30, 50, 100 fois. Mais cette expérience historique grandeur nature valide l'idée qu'il peut y avoir une très forte progressivité fiscale pour les très hautes rémunérations, et que cela n'aurait pas en soi d'effet négatif sur les incitations économiques. Durant cette époque, la croissance de la productivité des États-Unis a été plus élevée qu'elle ne l'est depuis les années 1980. Le vrai facteur de prospérité à long terme réside davantage dans l'accès à la formation : dans les années 1950 et 1960, les États-Unis avaient une avance considérable sur l'Europe en matière d'éducation, avec un taux de 90 % d'accès au lycée contre 10 % ou 20 % en France ou en Allemagne. Cette expansion éducative très large a permis un bon niveau de productivité.

Quand vous avez une échelle des revenus de 1 à 100 ou à 200, le ciel ne s'effondre pas quand vous la comprimez de 1 à 10 ou à 20. Inversement, quand vous la remontez de 1 à 100 ou à 200, la croissance de la productivité n'est pas multipliée par deux. Elle baisse, plutôt.

Voilà les éléments historiques dont nous disposons, même s'ils ne sont pas parfaits.

M. Charles de Courson, rapporteur. L'expérience américaine est-elle transposable en France et en Europe ?

M. Thomas Piketty. Pourquoi ne le serait-elle pas ?

M. Charles de Courson, rapporteur. Quand on interroge des avocats fiscalistes, qui gèrent ces affaires, ils nous invitent à ne pas nous faire d'illusions.

M. Thomas Piketty. Ils sont payés pour cela !

M. Charles de Courson, rapporteur. D'accord, mais j'essaie d'écouter tout le monde et de ne pas projeter mes convictions. Les avocats fiscalistes observent qu'il est facile de changer de résidence fiscale, même avec une forme d'*exit tax*.

M. Thomas Piketty. Analysons sereinement les arguments en présence.

Si vous aviez demandé, en 1930, à un avocat fiscaliste de Wall Street s'il approuvait la politique qui allait être appliquée les cinquante années suivantes aux États-Unis, ou même si elle était faisable, il aurait répondu par la négative, avec des arguments similaires à ceux des avocats fiscalistes que vous avez cités. D'une part, c'est leur gagne-pain. D'autre part, on peut sincèrement se tromper s'agissant d'une politique inédite. En l'occurrence, beaucoup de personnes auraient pu penser qu'elle serait une catastrophe. Mais cette expérience historique est désormais derrière nous.

Nous avons des éléments historiques, même imparfaits. Prenons-les pour ce qu'ils sont.

Par ailleurs, vous posez une autre question : certains vont essayer d'échapper à la mesure. Il faut à mon sens distinguer la question économique de celle de la technique fiscale. Supposons que l'on parvienne à appliquer la mesure, en comprimant de 1 à 10 l'échelle des salaires qui était de 1 à 100 pour simplifier. J'estime que l'effet serait plutôt positif. Aux États-Unis, cela a plutôt bien fonctionné. Voilà pour le débat économique sur ce qui fonctionne en matière d'échelle de revenus. Savoir si l'on peut y échapper est un autre débat. Or mélanger ces deux débats est embêtant, car on ne sait jamais sur quel plan l'argument se situe.

Peut-on échapper à la fiscalité sur les plus hauts revenus ou patrimoines ? Tout est une question de volonté politique et d'organisation. Appliquer une telle solution est évidemment plus facile pour un pays de grande taille, comme les États-Unis, que pour de plus petites juridictions. Par ailleurs, la question se pose plus pour le patrimoine que pour les très hautes rémunérations. S'agissant du patrimoine, une remise en cause des réglementations en vigueur sur la libre circulation des capitaux s'avérerait nécessaire. En pratique, en effet, certains peuvent bénéficier des infrastructures d'un pays pour s'enrichir avant de partir à l'étranger et de considérer qu'ils ne lui doivent plus rien. Pour moi, ce régime n'est collectivement pas tenable dans le contrat social d'ensemble.

Les États-Unis font cette remise en cause par le biais de la nationalité : tant que vous la conservez, vous payez. Je préfère de beaucoup un système fondé sur le nombre d'années de résidence. Ainsi, si vous avez fait votre fortune en France jusqu'à l'âge de 50 ans et vous partez en Suisse à 51 ans, vous devez 50/51e de l'impôt que vous auriez dû payer si vous étiez resté en France. Au bout de trente ans, votre impôt diminue sérieusement, mais ce n'est pas immédiat, parce que vous avez bénéficié des infrastructures françaises. On peut trouver d'autres formules, mais celle-là me paraîtrait compréhensible, et elle permettrait de faire face à beaucoup des difficultés dont nous traitons.

Mme Eva Sas (EcoS). Pouvez-vous détailler votre proposition de fusionner l'impôt sur le revenu et la contribution sociale généralisée (CSG) et d'appliquer une meilleure progressivité ? Est-elle encore pertinente, alors que les détenteurs des plus hauts patrimoines sont moins concernés par l'impôt sur le revenu puisqu'ils minimisent leurs revenus et les capitalisent dans des holdings ?

Par ailleurs, préconisez-vous des réformes pour certaines niches fiscales ? Le cas échéant, lesquelles seraient prioritaires ?

Enfin, que pensez-vous de la déconjugalisation de l'impôt sur le revenu ?

M. Thomas Piketty. De façon générale, la question prioritaire est, je crois, celle de l'imposition des hauts patrimoines plutôt que des hauts revenus, dans la mesure où leur augmentation est inédite et où nous connaissons une crise de la dette publique.

S'agissant de l'imposition des revenus et des propositions que je formulais dans *Pour une révolution fiscale*, je reste plutôt favorable à une fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG, mais je n'en fais pas une religion, pas plus que je ne le faisais en 2011. Ce qui me paraissait essentiel était alors le passage au prélèvement à la source. Je suis heureux que cela ait été décidé à la fin du mandat 2012-2017. L'ancien système rendait l'impôt sur le revenu plus impopulaire que les autres et expliquait sa faiblesse. De la même façon, la décision de 1945 de prélever les cotisations à la source était cruciale. Il importe que le système soit simple et automatique pour les contribuables, et corresponde à une socialisation des richesses, à une mise en commun des ressources.

La fusion que nous avions en tête n'allait pas de pair avec celle des recettes, lesquelles pouvaient continuer à être en partie affectées à la sécurité sociale. Elle concernait davantage le mode de prélèvement, à la source, et l'assiette. Aujourd'hui, l'assiette de la CSG reste plus large que celle de l'impôt sur le revenu, d'autant qu'une partie des revenus du patrimoine ont été entretemps sortis de l'impôt progressif. Sur la longue durée, ce mouvement est d'ailleurs tout à fait très étonnant : 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.

Aux États-Unis, 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 jusque dans les années 1970. Un basculement s'est ensuite produit, conséquence de la conclusion d'accords internationaux sur la libre circulation des capitaux sans aucune mention de la fiscalité. On a créé un système légal sophistiqué, qui permet de déplacer ses actifs sans aucune traçabilité et sans dispositif permettant de faire payer l'impôt dû dans le pays que l'on a quitté. Et on s'étonne que les plus hauts patrimoines soient partis et l'on envisage de leur appliquer des taux d'imposition plus faibles ! Mais tout cela a été organisé, avec des mesures anachroniques qui ne permettent pas de venir à bout des difficultés que nous rencontrons au XXI^{e} siècle.

L'alignement de l'assiette de l'impôt sur le revenu sur celle de la CSG peut régler une partie de ces problèmes, mais ce n'est qu'une petite partie par rapport au contournement de l'impôt sur le revenu pour les revenus du patrimoine. Il faut pour cela des mesures de plus vaste ampleur, notamment concernant l'imposition des patrimoines eux-mêmes.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous avez, à plusieurs reprises, exprimé votre soutien à la taxe Zucman. Vous avez notamment déclaré à France Info que « la grande majorité des contribuables visés par cette taxe, ceux dont le

patrimoine dépasse 100 millions d'euros, pourraient s'acquitter de 2 % d'impôt par an sans difficulté [puisque] leurs patrimoines ont progressé de 7 à 8 % par an entre 2010 et 2025 ». Or la rentabilité diffère fortement selon la nature des investissements et selon les périodes. Il n'existe pas un taux unique de rendement, tant s'en faut, y compris pour les patrimoines mobiliers. Dès lors, au-delà du mécanisme de la taxe Zucman, serait-il pertinent d'envisager des taux différenciés de taxation du patrimoine, en fonction de sa composition et de sa rentabilité ? C'est ce que l'on fait dans de nombreux dispositifs fiscaux. Un taux unique de 2 % posera un problème de constitutionnalité, mais aussi et surtout un problème économique. Un gestionnaire de patrimoine devra vendre tous ses biens qui rapportent moins de 2 %.

M. Thomas Piketty. La prise en compte des rendements, qui sont effectivement très différents selon les types d'actifs, se fait par le biais de l'impôt sur le revenu et non de l'impôt sur le patrimoine. La capacité contributive s'apprécie d'une part avec le revenu, d'autre part avec le patrimoine, de façon indépendante. À défaut, on ne retient que l'indicateur du revenu. Aussi faut-il revenir en arrière et considérer que la détention d'un patrimoine, y compris s'il ne génère aucun revenu, est en soi un indicateur pertinent pour asseoir l'impôt. Cela a toujours été le cas, j'y insiste, dans tous les pays.

En France, le système de taxe foncière instauré après la Révolution – la contribution foncière était un impôt d'État jusqu'en 1914 – et celui des droits de succession sont indépendants des revenus. Aujourd'hui encore, si vous possédez de nombreux biens immobiliers dont vous ne tirez aucun revenu, vous ne pouvez pas demander à être exonéré de taxe foncière. Jamais le législateur n'a eu l'idée d'exonérer de la moindre fraction de taxe foncière un tel contribuable. C'est toute la philosophie fiscale issue de la Révolution. Au cours de tout le XIX^{e} siècle, les personnes les plus fortunées refusent l'impôt sur le revenu, donc la prise en compte du rendement, qu'elles perçoivent comme un dispositif inquisitorial qui entrera dans leurs comptes. Elles se battent donc pour conserver un impôt sur le stock de patrimoine. Certes, celui-ci peut contraindre les personnes sans revenu à vendre une partie de leur patrimoine. Mais c'est perçu comme une vertu du système : d'autres, pense-t-on, en auront peut-être un usage plus pertinent. Au moment de la succession, un taux de 20 % ou 30 % de droits de succession impose aussi de vendre une partie de son patrimoine.

J'ajoute que c'est parfaitement constitutionnel. Depuis deux siècles, aucune modification de la Constitution n'est revenue sur ce point juridique. Les interprétations personnelles n'ont strictement rien à voir avec la Constitution ou avec le droit.

La réalité historique de la fiscalité, en France et dans tous les pays, est que la capacité contributive dépend d'une part de la détention de patrimoine, d'autre part du revenu. Le barème pour la détention de patrimoine peut être très progressif. C'était le cas pour l'impôt de solidarité nationale en 1945. Le taux de 20 % et celui

de 100 % sur l'enrichissement s'appliquaient à des patrimoines très élevés, comparables à ceux que frapperait une taxe Zucman.

Je redis que le paiement peut se faire en titres, ou par la vente d'une partie du patrimoine. Il ne faut pas le chercher dans les revenus.

M. Charles de Courson, rapporteur. C'était la thèse de Maurice Allais sur l'imposition du capital.

M. Thomas Piketty. Il allait plus loin en rejetant l'idée d'un impôt sur le revenu. Je considère, moi, qu'il faut un peu des deux.

M. Charles de Courson, rapporteur. Maurice Allais était pour un impôt sur le capital, avec un taux de 1 % à 1,5 %, pour obliger les mauvais gestionnaires à vendre.

M. Thomas Piketty. La même thèse était exprimée durant la Révolution. Il n'est pas besoin d'aller chercher Maurice Allais. Ce n'est d'ailleurs pas une thèse, mais un raisonnement de bon sens. Par ailleurs, Maurice Allais – qui manquait parfois de bon sens – allait plus loin que moi, puisqu'il concluait qu'il ne fallait aucun impôt sur le revenu, ou sur le flux. Je ne dis pas cela du tout !

Jusqu'à la première guerre mondiale, on refusait un impôt sur le flux en considérant qu'un impôt sur le stock suffisait pour les besoins fiscaux de l'époque. Pour ma part, je pense qu'il faut un peu des deux.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous ne pouvez payer vos impôts qu'avec vos revenus. Sinon, comment faites-vous ?

M. Thomas Piketty. Vous pouvez le payer en titres.

M. Charles de Courson, rapporteur. Votre thèse est qu'on peut vendre le capital.

M. Thomas Piketty. Cela s'est toujours fait ainsi, monsieur le rapporteur.

M. Charles de Courson, rapporteur. On vous répondra alors que l'impôt est expropriatoire. Chacun est libre de ne pas louer ou vendre ses biens.

M. Thomas Piketty. C'est ainsi que fonctionne la taxe foncière depuis deux siècles !

M. Charles de Courson, rapporteur. Je m'en suis expliqué avec M. Zucman. D'abord, les taux de la taxe foncière sont plafonnés, puisqu'il s'agit d'un impôt local. Ils sont plafonnés à deux fois le taux moyen national.

M. Thomas Piketty. Qui lui-même n'est pas plafonné.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ensuite, l'assiette n'est pas représentative des loyers réels. Elle est très inférieure. Ainsi, les taux étant multipliés par une assiette très basse, on ne dépasse jamais le revenu du bien.

M. Thomas Piketty. Et si vous choisissez de n'avoir aucun revenu ?

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous pouvez demander le dégrèvement.

M. Thomas Piketty. Ce n'est pas le cas pour un haut patrimoine.

M. Charles de Courson, rapporteur. Des critères s'appliquent.

M. Thomas Piketty. Non. Si vous possédez des dizaines de millions de patrimoine, il n'y a aucun critère qui puisse s'appliquer.

M. Charles de Courson, rapporteur. On ne peut pas dire que la taxe foncière est illimitée. Ce n'est pas vrai.

M. Thomas Piketty. Si. Par rapport à votre revenu, elle peut être infinie.

M. Charles de Courson, rapporteur. Elle est plafonnée par rapport aux taux.

Passons à mon autre question. Dans *Pour une révolution fiscale*, vous intégrez les loyers fictifs des propriétaires occupants dans la mesure de leur revenu. Comment avez-vous calculé et obtenu les données relatives à ces loyers fictifs ? Quelle appréciation portez-vous sur l'éventualité d'une taxation de ces loyers, laquelle existait jusqu'en 1965 avant d'être supprimée pour faciliter l'accession à la propriété ? À l'époque, nous comptions 40 % de propriétaires. Ils sont désormais 58 %, et 75 % au moment du départ à la retraite.

M. Thomas Piketty. Quand l'imposition des loyers fictifs a été créée en 1914, comme dans tous les pays qui créent un impôt sur le revenu à l'époque, la France comptait 10 % ou 20 % de propriétaires. Il faut s'imaginer ce que veut dire concrètement une telle concentration de la propriété immobilière. À Paris, le cadastre était effectué de telle sorte que la plupart des immeubles n'étaient pas découpés – soit vous possédiez tout l'immeuble, soit vous ne possédiez rien. L'idée selon laquelle on allait baisser l'impôt sur le revenu pour les propriétaires qui ne mettaient pas en location une partie de leurs appartements paraissait alors saugrenue.

En 1914, il n'y avait pas d'inflation et les propriétés bâties étaient recensées tous les dix ans, ce qui permettait l'évaluation des valeurs locatives. Pour notre part, nous évaluons les loyers fictifs en fonction des caractéristiques du logement, de la surface… Cette évaluation est nécessairement approximative.

Le contexte a beaucoup changé entre 1914 et 1965. En 1965, l'exonération des loyers fictifs s'explique, vous l'avez dit, parce que l'on souhaite voir augmenter

la proportion de propriétaires. Cette mesure me paraît plutôt de bon sens. Je ne propose pas de revenir à 1914. La bonne façon de traiter la différence entre les ménages qui possèdent leur logement de ceux qui ne le possèdent pas passe par la taxe foncière, dont je préférerais qu'elle soit progressive et qu'elle prenne en compte les dettes.

Aujourd'hui, si vous possédez un logement qui vaut 200 000 euros alors que vous avez une dette de 190 000 euros, vous payez la même taxe foncière que quelqu'un qui a le même logement, aucune dette et un portefeuille financier de 1 million. C'est une véritable rupture de l'égalité face à l'impôt. C'est incroyable. On est en plein délire ! Cette situation s'explique par le fait que la taxe foncière a été créée alors qu'il existait très peu de patrimoine financier et très peu de dette financière. La législation de la Révolution présentait beaucoup de vertu par rapport au système de l'Ancien Régime, c'est une rupture formidable dont je suis un fan absolu, mais c'était il y a plus de deux siècles.

La taxe foncière est payée par le propriétaire qui bénéficie de loyers fictifs, d'une certaine façon. C'est un pseudo-supplément d'impôt sur le revenu, par rapport à celui qui n'est pas propriétaire. Ce n'est pas la meilleure façon de faire. En effet, elle me semble très injuste pour celui qui est endetté et qui paie des intérêts de remboursement d'emprunt aussi élevés qu'un loyer pendant dix, vingt ou trente ans. Je ne vois donc pas pourquoi il serait traité différemment d'un locataire. À l'inverse, celui qui n'a plus d'emprunt et qui dispose, par ailleurs, d'un portefeuille financier, est taxé de la même façon.

Il faut aussi mentionner l'explosion des recettes de taxe foncière. On s'émeut de ce que paieraient les personnes qui ont plus de 100 millions de patrimoine avec 2 % d'imposition, mais l'augmentation des recettes de taxe foncière depuis quinze ans satisfait tout le monde, apparemment. Pourtant, certaines personnes peuvent se retrouver à payer une taxe foncière de plusieurs milliers d'euros, c'est-à-dire de 20 % de leur patrimoine net – lequel s'élève à 10 000 euros pour une personne qui possède une maison de 200 000 euros et doit rembourser un emprunt de 190 000 euros. Mais cela ne pose aucun problème, personne ne se plaint du fait que la Constitution n'est pas respectée. Franchement, le niveau d'hypocrisie dans l'analyse de ces différentes situations sociales est proprement scandaleux ! Mais les gens ne sont pas dupes. Ceux qui paient la taxe foncière alors qu'ils ont un gros emprunt sur le dos savent très bien l'augmentation qu'ils ont eu à subir, et ils entendent que ceux qui ont plus de 100 millions de patrimoine ne peuvent pas payer 2 %. Ce décalage est pour le moins problématique.

M. le président Jean-Paul Mattei. Quand j'étais maire, je considérais que la taxe foncière n'était pas qu'un impôt qui partait dans le budget national. Elle finançait des services fournis par la commune, comme les routes ou les écoles.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Il y avait la taxe d'habitation, à l'époque.

M. le président Jean-Paul Mattei. La suppression de la taxe d'habitation a tout de même donné du pouvoir d'achat à beaucoup de nos concitoyens ! Mais ce n'était pas tout à fait le même impôt. J'entends votre raisonnement, il est passionnant. Mais quand vous avez géré des finances locales, vous savez que la taxe foncière – dont le taux est fixé par les élus –, ce n'est pas tout à fait le même impôt.

M. Thomas Piketty. En effet, mais la taxe foncière serait mieux comprise et mieux acceptée si elle était plus juste. Cela ne dépend pas des maires : il faut une réforme nationale. Le produit de la taxe foncière a augmenté de près de 15 milliards au cours des quinze dernières années : c'est gigantesque. Or cet impôt ne prend pas du tout en compte le niveau de patrimoine. Pourtant, avoir 200 000 euros ou 2 millions de patrimoine immobilier, ce n'est quand même pas pareil. De la même façon, il n'est pas du tout pareil de n'avoir aucun emprunt ou d'avoir à rembourser un énorme emprunt. Si l'on raisonne en termes d'équité, la taxe foncière n'est pas satisfaisante. On peut faire mieux que cela, il me semble.

Par ailleurs, si j'évoquais la taxe foncière ou un impôt progressif sur le patrimoine comme outil, c'était en réponse à la question des loyers fictifs, c'est-à-dire pour différencier les propriétaires par rapport aux non-propriétaires. Cette solution me semble plus pertinente que la réintégration de ces loyers dans l'impôt sur le revenu.

M. Charles de Courson, rapporteur. Mais si j'ai bien compris, vous proposez quand même de l'intégrer dans l'assiette de l'impôt sur le revenu.

M. Thomas Piketty. Absolument pas.

M. Charles de Courson, rapporteur. Pas du tout ?

M. Thomas Piketty. Jamais.

M. Charles de Courson, rapporteur. La taxe foncière est un impôt local. Elle a beaucoup augmenté parce que c'est le dernier impôt des collectivités locales, pour simplifier. Tout repose sur elle, ce qui entraîne un décalage entre les communes dans lesquelles il y a beaucoup de propriétaires et les autres.

M. Thomas Piketty. C'est un impôt local, mais nous avons besoin du législateur pour en changer le cadre. Souvenons-nous que c'était un impôt national jusqu'en 1914. Si l'on avait conservé une composante nationale, on se serait rendu compte qu'il aurait fallu la rendre progressive et prendre en compte les dettes. Or on laisse les collectivités locales se débrouiller avec le seul impôt qu'elles ont, lequel est très injuste et très mal réparti. Je pense qu'on pourrait mieux faire.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ce n'était pas seulement un impôt national, mais aussi un impôt local, au travers des centimes additionnels.

M. Thomas Piketty. Bien sûr.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). J'aimerais poser une question sur la redistribution. En comparant les 10 % les plus riches aux 10 % les plus pauvres, on conclut que le rapport est de 1 à 18, puisqu'il devient de 1 à 5 une fois appliqués les mécanismes de redistribution. J'ai toutefois le sentiment que la concentration des hauts revenus ne concerne pas les 10 % les plus riches, mais que le véritable décrochage intervient plutôt chez les 0,1 % ou les 0,01 % les plus riches. Si l'on comparait la moyenne des 0,1 % les plus riches avec les 10 % les plus pauvres, le rapport ne serait-il pas complètement différent, du fait de la régressivité de l'impôt ?

M. Thomas Piketty. Ces estimations sont en ligne sur le site du Laboratoire sur les inégalités mondiales. Au sommet du sommet, nous sous-estimons sans doute la régressivité fiscale car, contrairement à l'IPP, nous ne disposons pas d'éléments individuels et nous adoptons une méthode simplifiée qui sous-estime le fait que l'optimisation fiscale est surutilisée tout en haut. Malgré ces hypothèses minimales, la comparaison entre la moyenne des 0,1 % les plus riches et les 10 % les pauvres donnerait sans doute un effet redistributif moins fort.

Par ailleurs, la façon de poser l'inégalité avant impôt comme une inégalité naturelle et spontanée pose problème. De fait, cette inégalité est elle-même prise dans un système d'héritage, de droits de propriété ou d'absence de droits pour les salariés, c'est-à-dire à un régime légal et fiscal qui n'a rien de naturel. C'est une façon d'exagérer l'ampleur de la redistribution. Dans certains cas, on commence par créer des inégalités incroyables, d'accès à l'enseignement supérieur ou au pouvoir économique par exemple, ce qui a pour conséquence une inégalité de revenus avant impôt considérable – que l'on se félicite, ensuite, d'avoir diminuée.

M. le président Jean-Paul Mattei. Dans le projet de loi de finances pour 2026, il y avait une mesure sur la holding familiale qui visait une meilleure équité fiscale. L'idée était de faire circuler l'argent pour qu'il crée du frottement fiscal. En effet, l'on constate que certains bénéfices encapsulés dans des holdings ne circulent plus, même s'ils ont une vocation d'investissement. Que pensez-vous de la version initiale de cette mesure, qui se présentait comme une alternative à la taxe Zucman ?

M. Thomas Piketty. Mon impression est qu'elle ne résolvait qu'une partie microscopique du fait que les plus hauts patrimoines échappent à l'impôt sur la fortune, mais je suis prêt à voir les estimations. À la fin, la question est claire : si les 100 plus grandes fortunes de France concentrent 1 000 milliards d'euros, combien étaient soumis à l'ISF, combien l'étaient après la première réforme, combien l'étaient après la deuxième réforme, la troisième, la quatrième ? Je ne demande pas de noms, juste des chiffres sur la masse.

Le trou dans la raquette initial était gigantesque. Sur ces 1 000 milliards, presque rien ne passait à l'ISF avant sa suppression en 2017, du fait des exonérations. On a donc créé un impôt sur le patrimoine censé être progressif, tout en instaurant des mesures permettant aux plus hauts patrimoines d'échapper à tout. Pour l'opinion publique, pour le citoyen, c'est un exercice dangereux, qui affaiblit la parole publique. Mieux vaudrait assumer d'emblée la régressivité.

J’ignore quelle part de ce trou dans la raquette des 1 000 milliards d’euros des plus hauts patrimoines qui échappaient à l’ISF couvrait la mesure que vous évoquez. J’aimerais voir les chiffres si une estimation a été effectuée : cela pourrait faire évoluer mon opinion.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Cette part était d’un peu plus de 1 milliard d’euros.

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous pensions que la mesure couvrirait 1,5 milliard d’euros, avec une fiscalité comportementale qui incitait à distribuer.

Merci M. Piketty. Cette audition était passionnante.

*

* *

23. Audition, ouverte à la presse, de M. Philippe d'Ornano*, co-président du Mouvement des entreprises de taille intermédiaire, M. Frédéric Coirier*, co-président, et de M. Alexandre Montay*, délégué général (7 mai 2026)

M. le président Jean-Paul Mattei. Je souhaite la bienvenue à la délégation du Mouvement des entreprises de taille intermédiaire (METI). Vous représentez les dirigeants de ce mouvement. Votre association a pour objet principal de promouvoir l'activité des entreprises de taille intermédiaire, notamment en proposant des pistes pour améliorer leur compétitivité dans l'environnement économique et fiscal. Vous intervenez régulièrement dans le débat public sur la réforme fiscale. Par exemple, vous avez commenté le rapport de la Cour des comptes de l'automne dernier sur le pacte Dutreil ou la taxe Zucman, dont nous avons beaucoup parlé cet automne lors de l'examen du budget, ainsi qu'au cours des travaux de cette commission. Nous en parlions encore tout à l'heure avec M. Piketty.

Notre commission d'enquête s'intéresse à l'imposition des plus hauts revenus et des plus hauts patrimoines, qui peuvent recourir à différents montages pour piloter leur richesse et atténuer leur imposition. Votre impression sur l'utilité économique de certains dispositifs fiscaux auxquels ces derniers peuvent recourir ou sur certaines réformes dont nous débattons serait donc particulièrement éclairante.

Nous sommes dans le cadre d'une commission d'enquête. L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vais donc vous inviter chacun à lever la main droite et à dire : « Je le jure. »

(M. Philippe d'Ornano, M. Frédéric Coirier et M. Alexandre Montay prêtent serment.)

M. Philippe d'Ornano, co-président du Mouvement des entreprises de taille intermédiaire (METI). Le METI s'est créé en 1995 sur un constat : toutes les entreprises de l'après-guerre qui étaient en passe de se développer, de réussir et d'atteindre une taille moyenne ou grande se vendaient. À l'époque, un article de feu Yvon Gattaz avait même listé un nombre important d'entreprises qui se vendaient. Il avait écrit dans son article que c'était une catastrophe économique à bas bruit, car nous étions en train de vendre les entreprises françaises principalement à des entreprises étrangères. Nous perdions beaucoup de nos fleurons et nous accentuions la désindustrialisation du pays.

C'est autour de cette idée de défendre l'entreprise de long terme, une entreprise qui peut se développer, grandir et donc possiblement passer une génération, que nous nous sommes rassemblés, un certain nombre de chefs d'entreprise, autour de cette organisation qui, à l'époque, s'appelait l'Association des moyennes entreprises patrimoniales et qui est aujourd'hui le METI.

Deux facteurs, qui relevaient à l'époque plus d'une incompréhension que d'une volonté idéologique, avaient contribué à ces ventes massives d'entreprises. Le premier était le doublement des droits de succession qui, lorsqu'ils s'appliquaient aux entreprises, supposaient de payer quasiment 50 % de leur valeur pour les transmettre. Toutes les entreprises faisaient donc le choix de se vendre. Le second était l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) de l'époque, qui ne touchait pas l'outil de travail, c'est-à-dire les actions du dirigeant, mais toutes les actions du bloc familial, poussant ainsi les membres des familles à demander aux dirigeants de vendre les entreprises dès qu'une difficulté survenait ou en cas de non-distribution de dividendes.

Ces sujets, dont vous discutez de nouveau aujourd'hui, ont déjà été mis en place pendant vingt ans et nous pouvons en étudier les effets de manière assez précise. Nous pouvons même vous transmettre un certain nombre de documents complémentaires, notamment les listes des entreprises vendues. Personnellement, j'ai connu tous ces dirigeants ; j'avais 27 ans à l'époque de la création de l'association. J'ai connu les dirigeants, par exemple, de la filière du ski. Pour prendre l'exemple de Rossignol, cette entreprise a été vendue avant que les premiers pactes Dutreil soient négociés, tout d'abord avec le gouvernement Jospin, puis améliorés sous la présidence Chirac. Ils ont vendu car ils ne pouvaient pas transmettre. Huit cents emplois ont été balayés. Deux ans plus tard, il ne restait que 180 emplois. Tout le tissu économique français se vidait : ces entreprises, quand elles étaient vendues à des groupes étrangers, se vidaient au détriment de la collectivité et de la recette fiscale. C'est donc cette mobilisation que nous avons menée. Nous vous transmettrons la liste des 600 groupes que nous avons accompagnés au cours des quatre dernières années seulement. Cela a été une véritable hémorragie.

Ce sujet dont nous parlons aujourd'hui, nous en avons déjà fait l'expérimentation. Nous en avons déjà vu les résultats, d'une manière peut-être moins forte que ce que l'on voudrait peut-être faire aujourd'hui. C'est sur ce combat, qui nous semblait d'intérêt général, que nous nous sommes engagés pour essayer de défendre la possibilité de poursuivre et de développer nos entreprises.

Je prendrai l'exemple de mon entreprise, Sisley. Elle aurait été vendue à la fin des années 1990 s'il n'y avait pas eu le pacte Dutreil. Dans la période qui a suivi, nous avons au contraire connu vingt-cinq ans de développement supplémentaires, au cours desquels nous avons recruté en France plus de 1 000 personnes, investi plus de 200 millions d'euros, construit une usine à Blois, ainsi qu'un centre de recherche et de logistique à Saint-Ouen-l'Aumône, à côté de Paris. Nous sommes en train de l'agrandir. Les investissements que nous avons menés, y compris dans la période de crise – puisque nous avons déposé la première pierre à Saint-Ouen-l'Aumône en mars 2009 – sont caractéristiques de notre type d'entreprise. Si ces pactes n'étaient pas passés, notre entreprise aurait été vendue à un groupe américain et nous ferions autre chose. En tout cas, elle n'aurait pas connu ce développement, ni ce retour sur investissement en France.

M. Frédéric Coirier, co-président. L'économie française en 1982 avait globalement le même nombre d'entreprises de taille intermédiaire (ETI) que l'Allemagne. Nous avions des caractéristiques économiques très proches, mais nous avons subi une hémorragie considérable. Nous sommes redescendus à 2 300 ETI en 2003, au moment où le pacte Dutreil a été mis en place. Cinq ans après, c'est-à-dire avec la première vague de transmissions, nous sommes passés de 2 300 à 4 600. C'est à cette époque que les ETI ont été reconnues, en 2008, par la loi de modernisation de l'économie (LME). En 2017, il existait 5 200 ETI, ce qui montre une forme de continuité. On voit alors de mettre en place le prélèvement forfaitaire unique (PFU) et l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), qui a remplacé l'ISF, protégeant de fait les actifs financiers, notamment les investissements dans les entreprises. En 2023, on dénombre 5 600 ETI. Le mouvement s'est inversé. Toutefois, nous en avons toujours trois fois moins que les Allemands, ce qui reste une faiblesse de notre économie. Nous avons beaucoup de grands groupes, beaucoup de petites entreprises, mais les ETI restent peu nombreuses.

Pour autant, à l'échelle nationale, les ETI représentent 25 % de l'emploi, 33 % de l'export et 40 % de notre industrie. Ce sont des acteurs des territoires, avec 125 000 établissements, dont 80 % hors Île-de-France. Et ce sont à 70 % des entreprises patrimoniales. L'aspect patrimonial est de fait extrêmement important pour les ETI, ne serait-ce que pour conserver leur centre de décision sur le territoire. Le problème que nous constatons, c'est que dès que le centre de décision quitte le territoire, il y a un danger pour l'emploi, pour l'investissement et pour la pérennité de l'entreprise.

Qu'avons-nous constaté comme changement depuis que nous avons une fiscalité réellement compétitive vis-à-vis de nos concurrents européens, bien que nous ayons toujours énormément de charges supplémentaires dans nos impôts de production ? C'est un débat très important. Les investissements dans les entreprises ont progressé de 50 % par rapport à l'après-covid, avec beaucoup de créations d'emplois et beaucoup d'investissements. Il y a eu un changement comportemental, une évolution positive qui a eu des impacts sociaux, financiers et économiques importants et que nous appelons à poursuivre. Pour les ETI, qui sont actives sur le marché européen et le marché domestique, il nous faut un écosystème français favorable, aligné sur la moyenne européenne, si nous voulons nous donner la chance de réussir et d'avoir un meilleur retour sur l'investissement fiscal qui nous intéresse aujourd'hui.

Vous savez que nous subissons une succession de crises depuis six ans, avec le covid, les difficultés d'approvisionnement, l'inflation, etc. L'instabilité politique est un sujet évidemment impactant ; il faut savoir qu'elle joue sur l'activité économique. Et nous retombons aujourd'hui, avec la crise au Proche-Orient, dans une situation complexe. Nos entreprises sont face à une augmentation de leurs coûts, à une faible croissance avec des carnets de commandes évidemment extrêmement tendus et une concurrence internationale qui est exacerbée. Un bloc américain qui est un marché quasi fermé, avec un dollar fort et 15 % de droits de douane qui font que nos produits sont plus difficiles à vendre sur ces marchés. Les ETI ont beaucoup

de difficultés à vendre sur les marchés américains, Philippe en parlait. L'Asie déverse sur l'Europe toute sa production, soit par voie de petits colis, ce qui est un véritable sujet pour notre commerce, soit par la concurrence qu'elle exerce maintenant sur toute une série de secteurs. On parlait beaucoup de la Chine comme fournisseur de composants. Aujourd'hui, c'est la Chine de l'automobile, la Chine des machines-outils, la Chine de la haute technologie. Nous sommes dans une période de très forte concurrence avec une pression sur les marges, donc un niveau de stress chez les chefs d'entreprise qui est au plus haut. C'est un niveau que nous n'avions pas connu depuis fort longtemps.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous avez déjà parfaitement répondu à la première question que je voulais vous poser sur le fonctionnement du METI, ses missions et ses conditions.

Vous indiquez sur votre site internet vouloir un environnement plus compétitif, aligné sur l'environnement européen, en particulier en matière de fiscalité. Que pensez-vous de la politique fiscale conduite ces dernières années, notamment de ses conséquences sur la fiscalité de l'entreprise et des contribuables les plus aisés ?

M. Philippe d'Ornano. La fiscalité des contribuables qualifiés de « plus aisés » peut avoir un impact sur les entreprises. On a vu, après trente ans de désindustrialisation et de chômage de masse, une inversion. Pour la première fois, on a débloqué, en partie, la transmission d'entreprises. Il faut le rappeler, elle est toujours deux fois plus chère qu'en moyenne en Europe. On parle, avec le pacte Dutreil, de niche fiscale. En réalité, c'est un peu contestable, dans la mesure où la transmission d'entreprises en France est en moyenne un peu plus coûteuse que la transmission moyenne en Europe. Elle représente dans une ETI entre six et dix ans de profit selon nous, et entre quatre et six ans de profit selon Bercy. Ce sont des montants importants. Depuis les pactes Dutreil, il est possible de transmettre, mais cela reste plus coûteux qu'en moyenne en Europe. Je parlais à nos correspondants polonais, par exemple : il n'y a pas de droits de transmission en Pologne. Le taux moyen dans l'environnement européen est de 5 %. Ce n'est plus un sujet de blocage, mais cela reste un sujet de compétitivité.

Sur l'environnement compétitif, vous aviez une surtaxation de l'environnement français de 70 milliards d'euros. Elle a commencé à diminuer à partir de la deuxième partie du mandat de François Hollande et du premier mandat d'Emmanuel Macron, puisque vous avez eu non pas un réalignement, mais un début de réalignement d'un certain nombre d'impôts. Vous avez un début de réalignement de l'impôt sur les sociétés. On peut même dire que par rapport aux grands pays, on a un taux réaligné de 25 %. Vous avez eu une taxation des dividendes qui n'est pas réalignée, mais qui s'est rapprochée d'un réalignement. Les taux moyens se situent autour de 25 % ou 26 % dans les grands pays européens et nous sommes à 30 %, mais cela a constitué en tout cas un réalignement net. Vous avez eu la suppression aussi de l'ISF sur les parts d'entreprises. Il n'y a que cela qui nous intéresse. C'est le seul sujet qui nous paraît être d'intérêt général. Le reste est un autre débat, mais

qui n'est pas le sujet du METI. Ce qui nous intéresse, c'est que les entreprises ne soient pas forcées de se vendre pour des raisons fiscales. La sortie des parts d'entreprise de l'impôt sur le capital a eu un impact. Le nombre de pactes Dutreil a plus que doublé à partir du moment où ces mesures ont été passées, témoignant d'une volonté renouvelée de transmettre les entreprises.

Vous avez eu ensuite une baisse très nette d'un impôt dont personne ne parle, mais qui est le plus impactant : les taxes de production. On dit que M. Trump a mis des droits de douane pour protéger les États-Unis. Nous avons mis des droits de douane aussi, mais sur ce que nous produisons chez nous. C'est dramatique. Il faut le dire : il est dramatique non pas qu'il y ait des taxes de production – tous les pays en ont –, mais que nous ayons des taxes de production qui sont 70 milliards plus élevées que la moyenne européenne. C'est-à-dire qu'on pénalise tous ceux qui veulent produire sur notre territoire, y compris les entreprises étrangères qui veulent monter des sites. On pénalise à travers cela la production et aussi le travail, parce qu'un tiers des taxes de production sont assises sur la masse salariale.

Le sujet de la transmission est d'autant plus grave que si vous avez un environnement français non compétitif, vous poussez les entreprises françaises à se vendre à des fonds ou à des entreprises étrangères. L'entreprise française est à 70 % familiale, elle a un *affectio societatis*, elle s'est construite, elle a recruté ses équipes, elle a des sites, elle est implantée dans ses territoires. Quand cela passe sous la propriété d'une entreprise étrangère, vous n'avez plus le même *affectio societatis*, vous avez une analyse beaucoup plus rationnelle. Si le site France n'est pas compétitif, ce que vous allez avoir – je l'ai vu autour de nous –, ce sont des usines qui vont fermer. Il faudra à ce moment-là expliquer à des gens qui travaillaient depuis 15 ou 20 ans dans une entreprise familiale que maintenant elle est vendue, que maintenant elle est fermée, qu'il n'y a plus d'emploi. C'est assez dramatique, indépendamment des impacts économiques.

Oui, il y a eu une amélioration. A-t-elle coûté à l'État ? Est-ce que la baisse du taux d'IS a coûté à la recette fiscale de l'IS ? Est-ce que la baisse de la taxation des dividendes a coûté à la recette fiscale de l'impôt sur les dividendes ? Est-ce que la suppression des taxes de production a coûté ? C'est facile et c'est vérifiable. Vous prenez 2019 et 2023 : la recette de l'IS a doublé. La taxation des dividendes a rapporté 70 % de plus. Et les taxes de production ont légèrement augmenté, malgré la suppression de certains impôts.

Pourquoi ? Pour une raison très simple : la recette de l'impôt est fondée sur deux critères, le taux et l'assiette. Si vous avez un taux très élevé et que vous n'avez plus d'assiette, vous n'avez pas de recette fiscale. Ce qu'il faut arriver à faire, c'est toujours trouver un équilibre qui permet d'avoir de l'activité et d'être concurrentiel. Pour cela, le différentiel, c'est l'Europe. 60 % de nos échanges se font en Europe, avec des modèles sociaux assez proches du nôtre. Peut-on placer les entreprises françaises dans une position où elles peuvent se développer ? Si on les mettait dans une position de compétitivité – ce qui n'est pas le cas aujourd'hui –, on aurait un

pays qui aurait autant d'ETI que l'Allemagne et pas du tout les mêmes problèmes économiques qu'aujourd'hui.

M. Charles de Courson, rapporteur. Avez-vous pu observer des modifications de comportement des membres de votre association en matière d'investissement, de localisation d'activité, de rémunération ou dans tout autre domaine économique en réaction aux réformes fiscales suivantes : la mise en place du PFU associée à la transformation de l'ISF en IFI ; la mise en place de la surtaxe sur les bénéfices par la loi de finances pour 2024, puis sa reconduction dans la loi de finances pour 2025 ; et l'instauration d'une taxe sur le rachat d'actions par la loi de finances pour 2024 ?

M. Frédéric Coirier. Nous avons pu observer en tout cas, avec la mise en place du PFU, une accélération du nombre de pactes Dutreil. Cela a amené une circulation plus importante de capitaux qui étaient peut-être figés, en attente de transmission. Nous avons les chiffres, et c'est confirmé par des rapports : il y a eu une accélération de la transmission qui a conduit à un rajeunissement considérable des états-majors. C'est très important aussi. Dès lors que vous avez des jeunes qui arrivent à la direction d'entreprises, vous avez des projets et une dynamique d'investissement plus forte.

On a vu plus de transmissions, mais aussi un changement de comportement d'investissement. C'est important. Nous avons d'ailleurs enquêté auprès de nos membres pour voir comment ils avaient fait évoluer leur fonctionnement. Jusqu'à 2017, la majorité des gens changeaient leurs machines, amélioraient leurs processus. On était plutôt sur du périmètre constant. À partir de cette période, nous avons eu un changement de comportement avec des ouvertures de sites, des extensions, une accélération des investissements de plus de 50 %, ce qui est considérable, et beaucoup plus de projets, beaucoup plus de dynamique qui a conduit à la création d'emplois et au développement de l'apprentissage. Une dynamique qu'on n'avait pas vue, il faut le dire, depuis près de quinze ans. On pensait que la France était encalminée, mais on a vu un changement très important.

A-t-on vu des changements par rapport au rachat d'actions ? Ce n'est pas vraiment notre sujet. Nous représentons des gens qui ont plutôt des projets de long terme, qui sont plutôt dans une recherche de stabilité actionnariale et de vision à long terme. Sur ce sujet-là, en tout cas, nous n'avons pas observé d'éléments spécifiques.

La surtaxe sur les bénéfices concerne principalement les grands groupes aujourd'hui, mais nous y sommes défavorables. Ce n'est certainement pas une mesure positive, pour différentes raisons, même si la plupart des ETI en sont exonérées pour 2024 et totalement pour 2025. Pourquoi ? Parce qu'à partir du moment où nous affaiblissons les grandes entreprises, nous affaiblissons toute la chaîne qui est en dessous. Si, à un moment donné, les grandes entreprises françaises n'ont plus envie de produire en France et vont produire ailleurs, c'est toute leur chaîne économique qui s'affaiblira. C'est un risque qu'il faut considérer. Ce n'est

pas parce que nous ne sommes pas impactés directement que nous voyons cela positivement en nous disant que nous sommes sauvés. Nos donneurs d'ordre sont les grands groupes, pour beaucoup d'entre nous. Nous sommes nous-mêmes donneurs d'ordre de PME. Nous avons besoin d'une chaîne économique complète. On ne peut pas opposer les grands, les moyens, les ETI et les start-ups. C'est une chaîne économique qui s'auto-alimente. Et les grands groupes, quand ils n'ont plus leur écosystème local, vont produire ailleurs aussi. C'est un élément qui nous paraît, en tout cas, dommageable pour notre économie en général, même si les ETI ne sont pas concernées.

M. Charles de Courson, rapporteur. Le PFU vous a-t-il amenés à distribuer davantage de dividendes ?

M. Frédéric Coirier. Prenons l'exemple de mon entreprise. Quand le PFU a été mis en place, nous sommes plusieurs enfants, donc en deuxième génération. J'ai pu faire une opération de *leverage buy-out* (LBO) au sein de la famille, faire des rachats d'actions auprès de mes frères et sœurs pour renforcer le bloc actionnarial. Beaucoup d'entreprises l'ont fait. C'est-à-dire qu'elles ont profité de cette opportunité, de la marge de manœuvre qu'elles avaient pour pouvoir faire circuler le capital au sein des familles, notamment au sein du bloc actionnarial, où elles peuvent aussi intégrer des cadres, des partenaires. Cela a permis une meilleure recirculation et c'est peut-être l'une des explications de l'augmentation de la recette fiscale du PFU. Cela a permis de faire plus d'opérations, plus de transmissions ou de réorganisations capitalistiques. C'est un enjeu extrêmement important pour notre économie parce que, dans les sept prochaines années, une ETI sur deux va être transmise.

M. Philippe d'Ornano. Ce sujet de la transmission d'entreprises a même été repris par le gouvernement comme un sujet de préoccupation majeur. On sait que la France est très, très en retard : 14 % de transmissions d'entreprises en France contre plus de 50 % en Allemagne et en Italie, ce qui explique aussi le plus faible nombre d'ETI. Pour devenir une ETI, il faut passer les générations ; il faut donc pouvoir parfois passer un cap. C'est vraiment un sujet clé pour notre pays. L'avenir de l'économie dans les prochaines années se jouera sur notre capacité à permettre les transmissions d'entreprises. Pas toutes les entreprises, ce n'est pas dynastique, mais il ne faut pas bloquer les transmissions uniquement pour des raisons fiscales. On peut ne pas transmettre pour plein d'autres raisons. Parfois, il vaut bien mieux qu'une entreprise soit vendue. Mais ce qu'il ne faut pas, c'est que les dispositifs fiscaux forcent toutes les entreprises à se vendre uniquement pour des raisons fiscales, alors que certaines d'entre elles pourraient être transmises, ce qui serait plutôt dans l'intérêt général.

M. le président Jean-Paul Mattei. Il semble que l'effet du PFU se soit plutôt porté sur les cessions d'actions, alors que les distributions de dividendes n'ont pas connu le même essor. Quand je vous entends, vous semblez dire que cela favorise les transmissions via des opérations de restructuration ou de cessions à titre onéreux, peut-être intra-familiales, que par la distribution de dividendes.

M. Frédéric Coirier. En tout cas, nous avons observé, lors de la mise en place du PFU, un mouvement important de reconfiguration et de recentrage des actionnariats.

M. le président Jean-Paul Mattei. À la fin du mandat de M. Hollande, on avait déjà amélioré la taxation des plus-values sur les titres, puisqu'on avait mis en place des abattements pour durée de détention. Je pense que vous avez été moteur aussi dans ces évolutions.

M. Philippe d'Ornano. Nous l'avons été sur ce sujet, mais je pensais surtout à un point de compétitivité qui est aussi important que les taxes de production : le coût du travail qualifié. L'ambition que nous devrions avoir en France est d'avoir de bons salaires, et pas seulement des bas salaires. Nous sommes compétitifs, et même très compétitifs, sur les bas salaires, mais nous ne le sommes pas du tout sur les salaires qualifiés. Le deuxième grand écart de compétitivité, après les taxes de production, qui pénalise la production en France, c'est le coût du travail qualifié. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), sous François Hollande, a été une première étape qui a déjà permis de rendre plus compétitives les charges sur les bas salaires, ce qui a apporté une amélioration nette de la compétitivité.

Le PFU a également favorisé les transmissions d'entreprises. On le voit à travers le plus grand nombre de pactes Dutreil signés. Il faut comprendre la fiscalité comme un mille-feuille : il faut prendre toutes les strates pour comprendre la fiscalité réelle. Quand on parle de payer les transmissions d'entreprises, ce sont les personnes physiques qui paient. Les montants sont tellement importants qu'on ne peut les payer qu'en faisant appel aux ressources de l'entreprise. On distribue une partie de ses ressources pour pouvoir payer la transmission, quand c'est possible. Mais quand ce n'est pas possible, car on pense que cela mettrait en danger l'entreprise, il faut cumuler la taxation des dividendes avec les droits de succession. Cela mettait à plus de 81-82 % sous François Hollande. À partir du moment où le PFU est passé, ce taux de taxation a baissé.

On parle aussi d'améliorer la transmission par le démembrement de propriété. Mais c'est assez virtuel. Là aussi, nous avons réalisé une étude. L'âge moyen de transmission d'une entreprise en France est de 69 ans. On voit que, certes, si j'ai 30 ans et que je transmets une entreprise qui ne m'appartient pas encore à mes enfants qui ne sont pas encore nés, je vais peut-être avoir des abattements qui peuvent être importants. Sauf que ce n'est jamais comme ça que ça se passe. On sait même que les dirigeants ont parfois un peu de mal à envisager la suite. Plus vous les poussez psychologiquement à y penser jeune, plus vous avez un renouveau des équipes de management, une entreprise plus dynamique et des transmissions qui se passent mieux. De nouveau, notre objectif est d'avoir un plus grand nombre d'ETI, donc il est d'avoir des transmissions qui se passent bien, dans de bonnes conditions, et qui permettent de garder un plus grand nombre d'entreprises avec un actionnariat stable, de long terme et français. Entre le pacte Dutreil, le démembrement de propriété et les abattements quand vous cédez suffisamment tôt, franchement, la

transmission s'est puissamment améliorée par rapport à la situation antérieure, même s'il est vrai qu'il y a des pays en Europe où c'est zéro.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans une note de juillet 2023 qui s'intitule *Fiscalité du capital : quels effets de l'exil fiscal sur l'économie ?* le Conseil d'analyse économique (CAE) a démontré que l'expatriation d'un actionnaire exerçant un contrôle, même partiel, sur une entreprise a des effets significatifs sur l'activité économique, notamment une baisse, d'après le CAE, de 15 % de son chiffre d'affaires au cours des quelques années suivantes et de 31 % de la masse salariale. Observez-vous ce phénomène et comment expliquez-vous l'ampleur de ces effets ?

M. Frédéric Coirier. Nous constatons que, dès lors que l'actionnaire n'est plus sur le territoire, qu'il soit propriétaire à distance ou qu'il soit un actionnaire étranger qui a racheté l'entreprise en France, il y a danger. Ce qui fait la force de nos entreprises, c'est l'alignement entre le capital, le management et la stratégie, de façon territoriale. Nous faisons dans nos entreprises des choix de long terme. Dans mon entreprise, nous sommes fabricants de cheminées et de poêles à bois. Nous avons fait un investissement il y a quinze ans de 10 millions d'euros, ce qui est considérable à l'échelle de l'entreprise, et nous avons ouvert toute une filière de bois-énergie. Je n'aurais pas fait ce choix si j'avais un actionnaire qui me demandait des résultats trimestriels.

Ce qui fait la force de ces entreprises patrimoniales, c'est l'ancrage territorial, le fait qu'elles font des choix de long terme. Vous avez des entreprises au METI qui font 95 % de leur chiffre d'affaires à l'étranger et qui ont 50 % de leurs effectifs en France. Ce qui est, entre guillemets, illogique pour une économie pure si vous raisonnez uniquement en chiffres. Pourquoi ? C'est une question d'alignement d'intérêts. Ce que l'on peut constater dans ce rapport, c'est que l'éloignement de l'actionnaire du lieu de décision est un sujet sur lequel il faut faire très attention. On a tout intérêt, si on veut à un moment donné garder une souveraineté industrielle et une souveraineté économique en France, à avoir les centres de décision en France. Pour cela, il faut un actionnariat stable. Le sujet de la transmission et de la fiscalité sur le patrimoine est effectivement un sujet qu'il faut regarder de très près pour éviter qu'elle soit mal calibrée ou qu'elle ait des effets de bord qui fragilisent la détention d'actifs français.

M. Charles de Courson, rapporteur. De beaux esprits prétendent que le capitalisme familial est moins efficace qu'un capitalisme financier. Vous défendez la thèse inverse.

M. Frédéric Coirier. Nous ne sommes pas là pour opposer les systèmes. Simplement, encore une fois, avoir un actionnariat stable dans le temps favorise la croissance et la prise de risque.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Vous affirmez qu'il y a plus de rendement d'impôts depuis qu'on a baissé les taux. Or il y a 2,7 % de moins de recettes fiscales

depuis 2017. Il est normal que les dividendes aient un plus grand rendement, puisqu'il y a eu une politique fiscale avec le PFU qui a été conçue justement pour privilégier la distribution de dividendes par rapport à d'autres sources de revenus. Il faut regarder la globalité. Une note de la DGFIP sur l'IS montre que l'augmentation des recettes est en grande partie due au fait que le CICE est passé en exonération de cotisations.

Revenons à la question de l'imposition des très hauts revenus et à leur taxation. Ce que j'entends chez vous dans la comparaison qui est faite par rapport à d'autres pays, c'est que votre argument est moins de savoir s'il serait légitime que cet impôt soit payé, que de pointer les conséquences du fait que cet impôt soit plus fort par rapport à d'autres pays. C'est le problème d'un espace européen dans lequel il y a la liberté des marchandises, la liberté des capitaux, et où la fiscalité n'est pas la même partout. Du coup, nous en payons les conséquences, car le modèle français se retrouve désavantagé.

M. Charles de Courson, rapporteur. Disposez-vous de données relatives au recours au pacte Dutreil par vos adhérents ?

M. Philippe d'Ornano. Oui, tous nos adhérents signent maintenant un pacte Dutreil, mais tous ne transmettent pas. Ils le font par précaution. Certains dispositifs permettent aussi un pacte Dutreil *post mortem*. En général, si vous êtes prévoyant et organisé, vous voulez que votre entreprise se poursuive, et même si vous n'êtes pas sûr de pouvoir la transmettre, vous signez un pacte Dutreil. Tous ne donnent pas lieu à une activation. Par exemple, quelqu'un peut en signer un et changer d'avis, soit pour des raisons de structure de son actionnariat, soit parce que son marché devient difficile, soit parce qu'il pense que l'environnement français est trop compliqué. Dans ce cas, le pacte Dutreil certes aura été signé, mais il ne s'activera pas.

M. le président Jean-Paul Mattei. Le pacte préalable prévoit un engagement collectif de deux ans, qui est signé par précaution. Mais si un décès survient sans pacte, on peut très bien, au moment de la déclaration de succession, activer un pacte Dutreil dit « réputé acquis ». Le cœur de la question, c'est bien la transmission effective, la donation.

M. Charles de Courson, rapporteur. Que pensez-vous de la réforme du pacte Dutreil, introduite par la loi de finances pour 2024 ? Un principe d'exclusion des biens non professionnels du bénéfice de l'exonération n'était-il pas préférable à la liste limitative qui a été finalement adoptée ?

M. Philippe d'Ornano. Notre position, c'est que le pacte Dutreil est fait pour transmettre les entreprises. J'ai du mal à comprendre ce que seraient des « biens non professionnels ». Il faudrait en discuter. Quelle est la définition de ce qu'on appelle un bien non professionnel ? Si c'est ce qui a été adopté dans la loi, ce qu'on appelait des biens somptuaires, c'est déjà interdit. Vous ne pouvez pas avoir dans votre entreprise des biens que vous utilisez pour un usage personnel. Il existe

donc déjà des outils qui permettent de poursuivre toute entreprise qui agirait de manière frauduleuse.

M. Charles de Courson, rapporteur. Le sujet n'était pas celui-là. Il s'agissait des biens détenus par la holding familiale qui ont un usage non lié à l'exploitation des entreprises dont la holding est actionnaire. Il faut donc se concentrer sur la transmission de l'outil de travail et non pas sur des biens qui n'ont rien à voir avec l'entreprise.

M. Philippe d'Ornano. C'est le principe. En revanche, la question est : qu'est-ce que vous définissez comme des biens non professionnels ? L'ambiguïté qu'il y a eu dans les débats l'année dernière lors du budget, c'est qu'on a envisagé de s'attaquer à la trésorerie de l'entreprise. C'est un point que nous avons très fortement combattu parce qu'il nous semblait critique. Vous savez qu'il n'y a pas de définition de la holding. Une loi s'appliquerait donc à l'entreprise animatrice qui a des filiales. Et là, il y a un vrai sujet sur l'appréciation de la trésorerie, qui est un sujet à la fois de fond et de méthode.

Le sujet de fond, c'est que la trésorerie d'une entreprise est ce qui lui permet d'avoir des projets, de se développer, de faire des acquisitions. C'est ce qui lui permet éventuellement de financer une transmission, dont on a vu qu'elle reste assez coûteuse en France. C'est ce qui lui permet aussi d'envisager un coup dur : une cyberattaque, un site qui brûle, un arrêt brutal d'un marché. Face à cela, la trésorerie, c'est la variable d'ajustement.

Comment cela se passerait-il ? Nous avons échangé avec l'administration. La décision serait laissée à la liberté du contrôleur fiscal. Je vous rappelle que le contrôle fiscal est indépendant, ce ne serait pas du domaine du pouvoir politique. Le contrôleur fiscal explique qu'il ferait comme pour les prix de transfert, en se fondant sur des moyennes. Ce qu'on aurait, c'est d'ouvrir, sans contrôle politique, le champ à l'administration fiscale pour faire des redressements en disant : « Je trouve que vous avez trop de trésorerie. » Ensuite, les entreprises gagnent souvent, mais après dix ans de frais et de procédure. Très pratiquement, les gens se diraient qu'il faut distribuer la trésorerie. C'est un peu comme le dentifrice : une fois que vous avez sorti la pâte du tube, il est impossible de la faire rentrer à nouveau si un problème se pose.

En réalité, nous sommes face à un dispositif qui est extrêmement dangereux pour l'économie. C'est pour cela que nous nous sommes mobilisés. Les entreprises françaises ont en moyenne deux fois moins de trésorerie que les entreprises européennes, pour les raisons de fiscalité que l'on a décrites. On prendrait des entreprises françaises qui sont déjà plus fragiles, qui ont moins de trésorerie, qui paient 70 milliards d'impôts de plus chaque année que leurs concurrentes européennes, qui n'ont pas les mêmes moyens pour se développer, investir, recruter, moderniser – il y a quatre fois plus de robots en Allemagne qu'en France, par exemple. Et vous allez, par-dessus cela, mettre en plus un dispositif à la main de contrôleurs fiscaux qui ont des objectifs de rendement, pour pouvoir générer des

redressements qui seront contestés et qui ne sont pas contrôlés par le pouvoir politique. C'est extrêmement dangereux et cela aurait des conséquences vraiment délétères sur l'économie.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Je dois préciser que les débats ne portent pas sur toutes les entreprises, mais sur des holdings avec des paliers très importants, quelques milliers de cas au maximum.

Pour revenir au pacte Dutreil, je veux bien partir du principe qu'il est préférable qu'une entreprise ait une transmission familiale, même si cela peut s'interroger. Le problème, c'est qu'un rapport de la Cour des comptes sur le pacte Dutreil a montré que son coût pour l'État n'était pas les 500 millions d'euros longtemps estimés, mais plutôt 1,6 milliard d'euros. Surtout, il a montré que c'était un dispositif qui se concentrait sur les 1 % des ménages les plus riches, c'est-à-dire les personnes mêmes sur lesquelles notre commission d'enquête porte. De plus, la cible affichée, c'est-à-dire l'assurance d'une transmission familiale, était finalement assez marginale dans les effets réels du pacte, qui passait, entre guillemets, à côté de son objectif. En revanche, il ne passait pas à côté de sa fonction d'outil d'exonération sur les successions.

Imaginez-vous, pour améliorer son ciblage vers les entreprises familiales, que nous pourrions le modifier ? Par exemple en allongeant la durée de conservation avant revente, ou en fixant des critères de déclenchement plus stricts. Pourrait-il être amélioré, pour servir les soucis qui sont les vôtres – maintien de l'emploi, investissement – et un peu moins l'objectif spéculatif qu'il est aussi devenu ?

M. Frédéric Coirier. Sur le montant du coût du pacte Dutreil, il faudrait raisonner sur des périodes beaucoup plus longues. Il y a eu, sur les périodes récentes, de très grosses opérations qui ont tendance à troubler le débat. Dès lors que vous avez deux ou trois grosses transmissions qui se font dans un contexte d'instabilité et de crainte, il ne faut pas s'étonner que des gens aient anticipé leur transmission. C'est un effet exceptionnel. Il faudrait le ramener sur une période plus longue. Malheureusement, nous n'avons pas d'indicateur de la transmission en France. C'est un vrai sujet. Je pense que nous sommes tous d'accord pour dire que, pour adresser un sujet, il faut un diagnostic et des données. On sait cependant qu'il y a eu plus de transmissions depuis 2017, puisqu'il y a eu plus de pactes Dutreil. On le savait dès la mise en place du PFU. Vous avez eu une multiplication des transmissions, et tant mieux. On regarde l'aspect fiscal, mais il faudrait prendre en considération l'ensemble des données. Dès lors que vous avez une transmission qui s'opère, vous avez une plus grande sécurisation de l'emploi. En général, nous l'avons constaté. Quand il n'y a pas de transmission, malheureusement, on sait qu'il y a des risques. Encore une fois, la transmission est une possibilité, mais en tout cas, cela évite une vente obligée.

Le rapport de la Cour des comptes se concentre trop sur une période récente. Sur la durée, le pacte Dutreil a été introduit sur la base d'un pacte qui avait été pensé d'abord avec des durées très importantes, tellement importantes qu'il n'était pas

utilisé. La contrainte était si forte et si longue qu'il devenait inapplicable. Si on veut que le pacte Dutreil soit inapplicable, c'est ce qu'il faut faire, mais évidemment, nous ne vous y invitons pas. C'est bien pour cela qu'on est revenu à six ans. Un allongement à huit ans introduit une contrainte complémentaire, un engagement plus long. Mais si on est revenu à six ans, c'était pour une bonne raison : on avait constaté préalablement que des durées plus longues ne marchaient pas. Il faut être attentifs à ne pas jouer trop sur la durée.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous voyez le problème qu'a le législateur : le pacte Dutreil est un avantage considérable, il faut donc des contreparties d'intérêt général. Quelles sont-elles ? C'est celles que vous avez indiquées : le maintien du caractère familial et de l'ancrage territorial. Si au bout de 4 plus 2 ans ou 6 ans, les entreprises sont vendues à des tiers, l'objectif est manqué. Dans son rapport, la Cour des comptes évoque que les entreprises hors pacte Dutreil sont cédées dans des délais pas très différents de celles sous pacte Dutreil. Partagez-vous cette analyse et que répondez-vous à cette objection, qui était celle implicite de notre président de la commission des finances ?

M. Philippe d'Ornano. Il n'existe pas, et je le dis avec regret, d'études sérieuses sur ce sujet. Nous essayons d'en mener, nous avons financé des chaires, etc., mais nous sommes juge et partie. Il serait bon que des structures indépendantes s'en chargent, et nous en sommes demandeurs. Nous avons constaté que, dès le passage des pactes, les indicateurs de transmission d'entreprises en France ont été supprimés. Tout comme l'Insee, nous mesurons toutefois une augmentation du nombre d'ETI.

Certaines études, y compris par l'administration, portent sur les retours sur investissement des pactes. L'un des grands défauts, à notre sens, des politiques publiques, c'est qu'on ne mesure jamais l'ensemble des retours sur investissement. On a dit que l'intérêt du pacte Dutreil est de garder des entreprises familiales. Je ne suis pas spécialement d'accord. Garder des entreprises familiales en soi n'est pas d'intérêt général. Ce qui est d'intérêt général, en revanche, c'est 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. Voilà l'intérêt général. Que ce soit familial ou pas n'est pas le sujet. On constate simplement 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. Par exemple, en période de crise, la seule catégorie d'entreprises qui crée des emplois, ce sont les ETI. Nous investissons en contracyclique parce que nous investissons dans un temps long.

Je n'ai pas le sentiment, et il faudrait que des études nous le démontrent, qu'on transmet avec le Dutreil et qu'on attend patiemment quatre ou six ans pour ensuite vendre son entreprise sans avoir payé l'impôt. Je vois surtout des entrepreneurs – nous sommes plus de 1 200 réunis au METI – qui veulent simplement poursuivre, se développer et payer des impôts, mais dans un cadre qui

soit régulier, c'est-à-dire aligné sur l'environnement européen, pour que cela n'impacte pas la compétitivité de leur entreprise.

Nous ne sommes pas du tout pessimistes. Nous pensons que la France est un pays formidable, que nous sommes extrêmement bien placés en Europe, que nous avons beaucoup de savoir-faire, que les Français, dans de bonnes organisations, sont très travailleurs et performants. Mais nous sommes pénalisés, d'une part en cassant le développement de nos entreprises, en interdisant une économie de bâtisseurs, et d'autre part en ayant un écosystème qui ne permettait pas de produire dans notre pays de manière compétitive. Quand j'étais jeune, on parlait de l'agroalimentaire comme l'un des premiers secteurs mondiaux. Aujourd'hui, hormis mon secteur, la cosmétique et l'aéronautique, le reste… On a une balance commerciale déficitaire. On a 5 600 ETI, quand les Italiens en ont plus de 12 000. C'est une aberration. On ne peut pas ne pas collectivement se poser la question : « Pourquoi a-t-on cette situation-là ? Qu'est-ce nous avons fait de différent des autres ? Cette situation ne pénalise-t-elle pas l'ensemble de la population française ? Le chômage de masse que nous avons connu n'impacte-t-il pas l'ensemble de notre environnement ? » Ce qui nous a réunis, c'est de retrouver le même tissu d'ETI que les Allemands et d'avoir une économie qui maîtrise ses savoir-faire, implantée dans les territoires, où l'on puisse construire des entreprises et, si c'est possible, passer une génération, voire plus. Je pense que cette économie vertueuse est à notre portée, et même plus rapidement qu'on ne le croit.

M. le président Jean-Paul Mattei. Lorsqu'on est dans le cadre de transmissions à titre gratuit successives, il n'y a pas de sujet, puisque le délai de conservation s'applique en cas de vente. C'est pourquoi, même si on peut discuter de l'allongement des délais, il y a un sujet qui a été évoqué dans le cadre de cette commission d'enquête et du débat budgétaire : la purge de la plus-value latente lors de la cession. On ne peut pas l'éluder. Il y a effectivement le cas de quelqu'un qui transmet dans le cadre du Dutreil, paie des droits sur une valeur abattue de 75 %, donc sur 25 % de la valeur, et lorsque le donataire revend, au bout de six ans, on s'interroge. La plus-value est calculée non pas sur la valeur historique d'acquisition, mais sur la valeur au jour de la donation. On ne peut pas balayer d'un revers de la main les soupçons qui pèsent sur des opérations d'optimisation liées à cette plus-value.

M. Frédéric Coirier. Vous avez une preuve vivante devant vous : on ne fait pas un pacte Dutreil pour revendre. Il y a un engagement. Et comme je le disais tout à l'heure, des reconfigurations capitalistiques se font pour renforcer cet engagement. C'est bien la preuve que les gens ont la volonté de s'engager à long terme. Aujourd'hui, on prend un engagement de blocage pendant huit ans. Il n'y a pas d'économie où vous avez une visibilité à huit ans.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Le rapport de la Cour des comptes dit notamment que le dispositif se concentre sur le 1 % le plus riche de l'économie. Le pacte Dutreil, malheureusement, participe au fait que vous avez des personnes qui

optimisent. Il sert aussi à l'optimisation, pas seulement à assurer la pérennité de l'entreprise. Le rapport de la Cour des comptes est très clair sur ce point.

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous ne sommes pas forcément d'accord sur ces conclusions, mais il serait intéressant d'avoir les éléments statistiques pour confronter ce que dit la Cour des comptes et ce que vous constatez par rapport à ces cessions.

M. Alexandre Montay, délégué général. L'âge moyen des ETI est de 43 ans. On ne parle même pas des entreprises centenaires. Peut-être qu'il existe certains comportements d'optimisation. En tout cas, chez nos adhérents, dans les ETI que nous suivons, ce sont plutôt des détentions de long terme, avec très peu de cessions, hormis les reconfigurations actionnariales. Si vous le souhaitez, nous pouvons annexer au questionnaire la date de création de nos entreprises membres et leur durée de détention.

M. Charles de Courson, rapporteur. Je suis l'auteur de ces amendements, car il faut des contreparties. Ce que vous dites ne semble pas poser de problème avec l'allongement de deux ans. Vous nous dites : « Nous, nous n'investissons pas pour trois ou quatre ans, nous sommes engagés sur des durées beaucoup plus longues. ». Donc il n'y a pas de problème. Mais pour nous, il y en a un : certains qui vont se précipiter dans la brèche. Si vous ne voulez pas que le pacte soit dévoyé, vous devriez applaudir à l'allongement de quatre à six ans, ou à l'exclusion des biens non professionnels. Vous gagneriez à solidifier le Dutreil en ayant une telle position. Vous ne pouvez pas dire « nous, sommes pour le capitalisme familial et l'engagement de long terme » et, en même temps, vous opposer à ces deux dispositions modestes qui visaient à éviter l'optimisation fiscale.

M. Philippe d'Ornano. Ce qui nous concerne et ce qui nous importe, c'est une vraie politique de la transmission d'entreprises en France qui s'aligne sur l'environnement européen. Nous avons proposé un « pacte Dutreil plus », avec un allongement de la conservation des titres, mais en contrepartie d'un réalignement de l'abattement sur l'environnement européen, c'est-à-dire un abattement plus important. On parle de niche fiscale, mais si je dirige une entreprise qui travaille dans le monde entier et que je suis face à des concurrents européens qui ne paient pas la même fiscalité de transmission, je suis pénalisé. C'est un effet cocktail, parce que cela s'ajoute au fait que je produis en France, que mes usines sont en France et que je suis donc pénalisé aussi par l'écosystème fiscal français. Si on a ce cocktail de différentes surtaxations, nos entreprises pourront moins se développer. Et si elles se développent moins, il y a moins d'emplois, moins de recettes fiscales, moins d'activité. On affaiblit notre pays, on maîtrise moins nos savoir-faire. On a vu pendant le covid toute une série de savoir-faire indispensables qui n'étaient plus chez nous. De plus, si on prend même les sujets d'intérêt général comme l'écologie, on produit en France d'une manière beaucoup plus écologique et décarbonée que dans le reste du monde. C'est cela, notre combat. Donc oui, je suis assez d'accord avec vous pour des engagements plus longs, mais avec également le réalignement de l'écosystème français sur son environnement.

M. Charles de Courson, rapporteur. Votre « Dutreil plus », c'est avec un plafonnement ou sans plafonnement ? C'est-à-dire, peut-on transmettre sans aucun plafond dans votre idée ou est-ce qu'il faut mettre un plafond, je ne sais pas, de 100 millions, de 50 millions ? Car ce super-Dutreil que vous appelez de vos vœux, s'il permet des transmissions de milliards et de milliards d'euros, vous voyez bien le problème qu'il pose à la représentation nationale.

M. Philippe d'Ornano. Il faut que les entrepreneurs réussissent, qu'ils créent des emplois, qu'ils ouvrent des usines, qu'ils développent leur chiffre d'affaires et leurs savoir-faire. Or plus ils réussiront, plus nous les pénaliserons. Je dirige une ETI : la vocation de toute entreprise est de développer un excellent produit, de rencontrer le succès, d'accroître son chiffre d'affaires, d'employer plus de personnes et de créer plus de sites. C'est une aventure humaine autant qu'économique. Pourtant, nous disons à ceux qui réussissent le mieux en France, à ceux dont l'entreprise prospère grâce à la chance, au travail et au talent, qu'ils ne pourront pas la transmettre. Nous ne cherchons à transmettre que les petites et moyennes entreprises, car à 100 millions d'euros, il s'agit déjà d'ETI. Quant aux autres ETI, nous n'en voulons pas, nous préférons qu'elles soient vendues à des fonds ou à des entreprises étrangères.

Je pense que c'est une erreur fondamentale. J'ai de grands concurrents qui sont de très grandes entreprises, dont certaines à caractère familial. Je me bats contre eux, mais ils représentent en même temps d'importantes recettes fiscales, de nombreux emplois et des savoir-faire maîtrisés. Je trouve dommage que nous n'ayons pas l'ambition de construire une économie composée de petites, de moyennes et de grandes entreprises, sur un territoire où les entreprises étrangères peuvent également s'installer. Si nous étions capables d'adopter cette vision, le pays tout entier en bénéficierait. Certes, il y aurait peut-être quelques personnes très riches, mais les retombées seraient pour tous.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Il faut bien comprendre d'où vient cette commission d'enquête. Son origine n'est pas anodine et est liée aux recettes de l'État et à l'impôt, qui permettent notamment de garantir le bon fonctionnement de ce dernier. Le fait que les entreprises françaises puissent opérer dans un pays où l'État fonctionne encore, où il y a des routes et des infrastructures, constitue aussi un avantage compétitif. De nombreux pays européens ont des fiscalités très avantageuses, mais le problème qui nous est posé aujourd'hui est différent.

Dans ce pays, quelques milliers de personnes bénéficient d'un taux d'imposition global environ deux fois moins élevé que la moyenne des Français. Ce que j'affirme ici est un fait observé et concret. Vous pouvez le contester, mais c'est ce qui ressort de toutes les analyses que nous lisons. Ce phénomène se développe et a pour conséquence un manque à gagner de plusieurs dizaines de milliards d'euros pour les recettes de l'État. La question est donc celle du pacte Dutreil. Le rapport de la Cour des comptes observe qu'en partie, les bénéficiaires de ce pacte participent à cette optimisation fiscale. Il souligne notamment que les plus grands bénéficiaires

ne sont pas exposés à la concurrence internationale, ce qui suggère que l'objet de ce dispositif est détourné.

Vous comprendrez donc que, comme législateurs, nous nous demandions comment faire en sorte que les personnes paient un impôt progressif en rapport avec leur patrimoine et leurs revenus. Nous examinons donc tous les dispositifs qui ont permis d'optimiser l'impôt pour ces personnes depuis des années, et le pacte Dutreil en fait partie. C'est pourquoi les interrogations du rapporteur sur la durée et les contreparties sont logiques. En face, la réponse que l'on nous fait reviendrait à instaurer une sorte de « super pacte Dutreil » qui durerait plus longtemps et à l'issue duquel on ne paierait quasiment plus d'impôts. Si l'on estime que l'impôt est un problème, il existe des pays où l'on n'en paie pas. C'est une logique dans laquelle nous ne pouvons pas entrer. Sinon, à terme, il n'y aura plus d'impôt dans ce pays. Le problème est là, et le pacte Dutreil est l'un des outils de cette optimisation.

M. Philippe d'Ornano. Cela pose une question fondamentale que je suis heureux de pouvoir aborder : est-ce que l'investisseur paie moins d'impôts que le salarié ? Est-ce qu'il y a des gens qui, possédant de très grosses fortunes, ne paient pas d'impôts ? Le problème de la fiscalité est qu'elle est une superposition de strates. Il faut prendre en compte l'ensemble de ces strates pour calculer ce que paie réellement un investisseur. On lit souvent que l'investisseur, qualifié de « riche », paierait moins d'impôts que le salarié. C'est entièrement faux. Un investisseur paie en moyenne 65 % d'impôts, alors que le taux moyen de l'impôt sur le revenu est de 14 % pour un salarié. Pour les salariés qualifiés, ce taux peut monter à 40 %, si l'on considère que les charges sociales ne contiennent pas de fiscalité masquée.

Comment arrive-t-on à cette astuce qui consiste à dire que l'investisseur paie moins d'impôts ? Lorsque l'argent arrive dans une holding patrimoniale, il a déjà été taxé à hauteur de 50 %. En tant qu'entrepreneur, si j'investis 1 000 dans une entreprise, que je la développe avec mes équipes, que je paie des salaires, que j'achète des machines, que je construis une usine et que je finance l'exportation, et qu'à la fin, il me reste 100 de bénéfice net avant impôt sur les sociétés et, sur ces 100, je vais payer environ 50 % d'impôts. Cela se décompose en un peu plus de 30 % de taxes de production et un peu moins de 20 % d'impôt sur les sociétés (IS) – le taux facial pour une ETI étant de 25 %, les grands groupes étant désormais plus taxés avec les nouvelles règles. J'ai donc déjà contribué à la société par l'activité que j'ai aidé à créer, en investissant de l'argent qui avait déjà été imposé, et ce, sans aucune assurance de retour, car je peux perdre ce capital. Chaque année, 70 000 entreprises font faillite. Notre entreprise, par exemple, n'a commencé à gagner un peu d'argent que depuis quatre ans et n'a pas distribué de dividendes avant sa vingtième année d'existence.

Il est donc totalement faux de dire qu'un investisseur ne paie pas d'impôts. Il contribue à créer une entreprise et paie en moyenne 50 % d'impôts au sein de celle-ci. Cette moyenne peut varier entre 45 % et 55 % selon la part de l'activité réalisée en France ou à l'étranger. Ensuite, si je souhaite distribuer des dividendes pour obtenir un retour sur mon investissement, je paierai encore 37 % sur les 50 %

restants. On arrive ainsi à un total de 65 % ou 66 %. On ne peut pas occulter une partie de la fiscalité et prétendre qu'elle ne compte pas parce qu'elle est payée par l'entreprise. L'investisseur a risqué son capital, qu'il aurait pu perdre, et ne bénéficie d'aucune assurance sociale, contrairement à un salarié : ni assurance chômage, ni assurance retraite. S'il réussit, il aura payé 65 % d'impôt.

Nous pouvons nous poser collectivement la question : ce taux étant plutôt autour de 30 % ou 40 % aux États-Unis, n'est-ce pas la raison pour laquelle nous n'avons pas de Google, d'Apple ou d'autres GAFA en France ? N'est-ce pas pour cela que des jeunes porteurs de projets brillants, qui valent peut-être des millions d'euros mais n'ont pas de moyens, ne trouvent pas de financeurs et d'investisseurs ? Car avec de tels taux, il vaut mieux investir dans l'immobilier : c'est moins risqué et vous n'allez pas *a priori* perdre votre capital.

Il vaut mieux investir dans un placement sûr que dans des projets entrepreneuriaux. C'est un sujet collectif sur lequel nous devons nous concentrer. À force d'imposer des taux plus élevés que nos voisins européens et que les Américains, c'est tout un écosystème de création que nous perdons et qui nous pénalise.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Nous ne parlons pas des investisseurs en général, mais de quelques milliers de personnes. Ce sont elles qui ont un taux d'imposition global d'environ 25 %. Vous pouvez dire non, mais je vous invite à lire les rapports de la Cour des comptes, car c'est assez explicite. Tous les documents qui sortent aujourd'hui, y compris de Bercy, le confirment. Je ne parle pas des investisseurs en général, mais de quelques milliers de personnes, et c'est un phénomène assez nouveau dans ce pays.

Vous dites aussi que les grandes entreprises paient plus d'impôts. Or le taux effectif de l'imposition nette est d'environ 14,7 % aujourd'hui pour les plus grandes multinationales, alors qu'il approche les 25 % pour les PME. Je ne connais pas le niveau pour les ETI, mais c'est aussi l'un des soucis que nous avons.

M. Philippe d'Ornano. Tout d'abord, ce qui est certain, c'est que pour arriver à des taux aussi bas, vous excluez les impôts payés par l'entreprise du calcul de l'imposition de l'investisseur. Or ces impôts doivent être pris en compte ; ce serait une supercherie de les écarter pour ensuite affirmer que le taux est faible.

Ensuite, concernant les ETI, vous avez raison. La raison se comprend assez bien : une entreprise internationale réalise une partie plus ou moins grande de son activité à l'exportation. Quand vous exportez, vous payez les impôts des pays où vous travaillez. En tant qu'entreprise d'origine française, nous réalisons par exemple 92 % de notre chiffre d'affaires à l'exportation, mais nous payons 70 % de nos impôts en France. On voit bien que c'est très bénéfique pour la collectivité française d'avoir des entreprises de notre type. Une entreprise internationale est très exposée à la fiscalité des pays où elle opère. Si cette fiscalité est plus basse, ce qui

est malheureusement presque toujours le cas, l'exposition globale à l'impôt de ces grandes entreprises sera effectivement moins importante.

Mais c'est justement un danger. Je vais vous donner un chiffre assez intéressant : les grandes entreprises françaises réalisent en moyenne deux fois moins de chiffre d'affaires dans leur pays que les grandes entreprises allemandes en Allemagne ou italiennes en Italie. On peut critiquer les grandes entreprises, trouver qu'elles sont trop grandes et que leurs propriétaires sont sûrement très riches. Mais le problème est que si nous mettons en place des fiscalités très différentes de ce qui se pratique dans les autres pays, il est plus facile pour elles de délocaliser leur substance. Nous la perdrons alors cette substance et cela touchera tout le système de sous-traitance et donc un ensemble d'entreprises et le tissu économique français.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans un communiqué du 22 septembre, vous affirmiez que la proposition de M. Zucman d'instaurer un impôt annuel de 2 % sur la fortune ciblant les patrimoines de plus de 100 millions d'euros allait « tuer les ETI ». Quelles sont les raisons qui vous conduisent à une telle affirmation et quelle est votre position sur toute taxation de la détention du patrimoine financier et/ou professionnel ?

M. Frédéric Coirier. Effectivement, nous militons historiquement pour immuniser le capital productif de la fiscalité sur le stock. Une telle fiscalité signifie que plus vous investissez et produisez, plus vous êtes fragilisé, ce qui est complètement illogique au regard de l'intérêt général qui est de produire plus sur notre territoire. Notre réaction très vive à la taxe Zucman s'explique par le fait qu'elle représente ce que nous avons connu en 1982, mais en trois fois pire. Nous en connaissons les résultats : une atrophie considérable de notre capital productif et une désindustrialisation massive. Cette proposition serait encore plus catastrophique que ce que nous avons connu à l'époque. Nous ne pouvons pas refaire deux fois la même erreur en pire ; ce serait très dommageable pour notre pays.

Même à ces niveaux qui peuvent paraître peu élevés, beaucoup d'entreprises de taille intermédiaire seraient impactées. Ce sont des valorisations que l'on rencontre dans beaucoup de nos entreprises et qui toucheraient aussi de nombreux industriels qui ont déjà bien d'autres sujets à traiter. C'est ce qui nous a amenés à réagir de la sorte. Nous sommes pour que le stock de capital investi soit immunisé. C'est une obligation si nous voulons pouvoir nous projeter à moyen terme. Dès que l'on met en place ce type de fiscalité, on en mesure les effets. Nous tenons à votre disposition des listes d'entreprises que nous avons vu disparaître après 1982, en raison de l'impossibilité pour leurs détenteurs de faire face à cette fiscalité.

J'ajouterai un autre point, qui n'est pas d'ordre technique mais psychologique. Quand on vous explique que vous allez créer et développer quelque chose, et que tous les ans vous allez devoir verser 2 % de sa valeur – en vous disant que ce n'est pas grave, que vous pourrez payer en actions –, c'est comme si l'on vous disait que vous avez acheté un logement et que vous devez en donner 2 %

chaque année. Personne n'achèterait ; tout le monde resterait locataire. Si vous dites cela à un entrepreneur, sa réflexion sera immédiate, car c'est un jeu sans fin et une spoliation, tout simplement. C'est travailler pour la gloire. Au-delà des aspects financiers, cela va psychologiquement à l'opposé de la pensée d'un entrepreneur et de ce qu'il veut construire.

Enfin, une application dans un seul pays aurait un impact considérable et serait le plus beau cadeau que l'on pourrait faire au capitalisme financier et étranger. On voit déjà des fonds d'investissement américains dire que la France regorge d'opportunités. Je pense qu'on n'a pas très bien compris pourquoi ils disent cela.

M. Philippe d'Ornano. Ils disent cela en consultant une liste de courses d'entreprises qu'ils pourraient racheter, et c'est vraiment catastrophique. Cette taxe touche différents modèles d'entreprises. Elle touche les entreprises très brillantes, nouvelles et très valorisées, qui n'ont pas encore beaucoup de chiffre d'affaires ; tout le monde a cité Mistral. Elle touche les entreprises à l'actif industriel qui ont de très faibles rendements et ne disposent pas de cet argent dans leur patrimoine. Contrairement à ce qui est dit, seule l'entreprise pourrait payer cet impôt en distribuant des dividendes. Or 2 % de la valeur de l'entreprise représente, par rapport à son revenu, des sommes considérables, qui pourraient même être jugées anticonstitutionnelles.

Cela touche un troisième type d'entreprise. En regardant des fleurons français comme Dassault Systèmes ou Hermès, on se dit qu'elles sont formidables et très rentables. Mais si vous regardez le rendement d'Hermès par rapport à sa valorisation, il est de 0,7 % ou 0,8 %. Une taxe de 2 % serait donc spoliatrice. La valorisation peut varier très fortement, augmenter ou chuter. Ce qui se passerait, c'est que des entreprises ne pourraient pas payer immédiatement et vendraient très rapidement, bien plus vite que ce qui s'est passé entre 1980 et 1990. D'autres se diraient : « Chaque année, je vais devoir distribuer 2 % de la valeur de mon entreprise, donc je la saigne à blanc. Il vaut mieux que je la vende maintenant, tant qu'elle a encore de la valeur, plutôt que de la laisser se dégrader en sous-investissant pendant quelques années et me retrouver avec quelque chose qui ne vaut plus rien. » Dans tous les cas, ce serait un cataclysme pour l'économie. Ce serait une véritable catastrophe.

Il est invraisemblable que l'on puisse proposer et promouvoir une telle mesure sans grande contradiction. Je suis heureux de pouvoir en porter une parmi d'autres, car nous lisons aussi beaucoup d'économistes qui, sans avoir notre vision pratique et pragmatique, font une analyse de fond assez similaire.

M. Frédéric Coirier. Pour information, 75 % de nos membres ont été approchés l'année dernière en vue d'un rachat par des fonds ou des entreprises étrangères. C'est un élément qu'il faut avoir en tête. Dans les six prochaines années, 50 % des ETI devront être transmises. Sachez que nos entreprises sont identifiées et dans le viseur. Parmi les ETI, 10 % de nos membres sont des leaders européens ou mondiaux. Pour un acteur étranger ou un fonds, c'est une très belle cible à

acquérir. C'est un sujet qu'il faut considérer d'un point de vue stratégique et de souveraineté nationale.

M. le président Jean-Paul Mattei. Dans le débat budgétaire, nous avons écarté la taxe Zucman et essayé de trouver d'autres solutions, même si elles n'étaient pas parfaites. Il y avait notamment une contribution différentielle sur les hauts patrimoines. Je ne sais pas si vous aviez été consultés par le gouvernement à ce moment. Il y avait également la taxe sur les holdings patrimoniales. J'aimerais avoir votre analyse sur ces recherches de solutions. Il est compliqué de faire la loi, et il faut composer avec un ensemble et une majorité. Il y aura certainement un débat très important l'année prochaine sur ces sujets.

Je trouvais que cette taxation, bien qu'améliorable, répondait à un souci de faire circuler l'argent. Tout à l'heure, vous m'avez un peu crispé en mettant tous les impôts, y compris l'impôt sur les sociétés, dans le même panier. Il faut distinguer les bénéfices et l'impôt payé par la personne morale, et la situation des actionnaires qui peuvent très bien avoir encapsulé des résultats dans une société holding et ne pas payer d'impôts à titre personnel. Le problème est l'accumulation de certaines trésoreries qui, si elles sont utiles pour le développement et les projets, peuvent aussi dans certains cas être des trésoreries qui dorment et ne circulent pas. Quand nous avions mis en place le PFU, l'objectif était de faire circuler cet argent. J'ai connu une époque où existait le précompte, qui incitait à distribuer les réserves.

M. Charles de Courson, rapporteur. En droit américain, par exemple, on distingue au sein des holdings les encaisses oisives des encaisses nécessaires au fonctionnement du groupe. Naturellement, la distinction n'est pas simple à faire, mais elle existe chez les Américains, qui ne sont pourtant pas réputés pour être des parangons de l'anticapitalisme.

M. Philippe d'Ornano. Sur le premier point, il faut être pratique. Certes, l'argent est dans l'entreprise, mais moins il y a d'impôt sur les sociétés ou de taxes de production, plus il y a de bénéfices qui peuvent être soit réinvestis – ce qui arrive souvent dans les entreprises d'entrepreneurs –, soit distribués. S'il s'agit de holdings de réinvestissement, vous ne pouvez pas utiliser leurs fonds pour payer vos impôts personnels ou en tirer un avantage personnel. C'est un outil de réinvestissement.

Le problème que nous avions avec la taxation de la trésorerie des holdings, c'est que la définition était floue et s'appliquait aussi à une holding opérationnelle qui détient des filiales de distribution. Notre inquiétude tenait au fait que les entreprises familiales sont prudentes. On peut le leur reprocher, certains diront qu'elles prennent moins de risques, mais en réalité, ce modèle est assez solide : il permet de protéger les salariés, de traverser les crises et de construire les entreprises dans la durée. L'effet de bord terrible de cette taxation aurait été de pénaliser cette prudence. Quant aux montages abusifs, ils sont déjà illégaux, donc le sujet ne nous concernait pas vraiment. En revanche, sur la trésorerie, il nous semble indispensable d'avoir des entreprises françaises solides, avec des trésoreries capables de faire face à des crises ou de saisir des opportunités.

Je connais bien, notamment en tant qu'exportateur, les règles sur les prix de transfert. La manière dont l'application de cette loi était présentée était extrêmement dangereuse et aurait échappé tant au législateur qu'au pouvoir exécutif, puisqu'elle relevait de l'administration fiscale. Vous savez que l'État n'intervient pas dans les contrôles. L'administration fiscale aurait pu vous dire : « Je trouve que vous avez trop de trésorerie. » Vous avez des recours face à ces redressements, mais cela prend dix ou douze ans. Seules les entreprises les plus solides peuvent y faire face. Sinon, ce qui se passe en général, ce sont des tentatives de négociation. Cela aurait créé une incertitude, que nous connaissons déjà pour les prix de transfert, et qui se serait appliquée à un nouveau champ, la trésorerie des entreprises, avec des effets pervers très importants. Face à cela, les entreprises auraient distribué leur trésorerie, ce qui aurait eu un impact négatif.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je n'ai pas eu la même lecture que vous du texte. Peut-être était-il mal écrit et certainement améliorable. Le principe était similaire à celui de l'apport-cession, où l'on dispose de quelques années pour réinvestir. Le texte visait les remontées de trésorerie dans des holdings passives, uniquement réceptacles. Les holdings actives avec des pools de trésorerie n'étaient pas concernées. Nous avons la problématique du régime mère-fille avec la quote-part de frais et charges qui aboutit à un frottement fiscal minime. Je trouve dommage qu'on ait balayé d'un revers de main un dispositif qui visait à inciter, de manière comportementale, à distribuer davantage si la trésorerie n'a pas d'utilité. Pourquoi un actionnaire personne physique ne peut-il pas arbitrer sa fiscalité alors qu'un actionnaire personne morale le peut ? Il peut le faire pour réinvestir, ce qui est tout à fait légitime pour le développement de l'entreprise. Mais si c'est pour attendre et placer cet argent sur un compte à terme, nous avons un sujet de fonds oisifs.

M. Philippe d'Ornano. Il y a des périodes où vous investissez et où vous pouvez avoir des fonds oisifs, et vous pouvez aussi avoir des objectifs liés à la transmission de l'entreprise. Je pense que nous avons intérêt à avoir ces holdings d'investissement, car elles poussent à investir dans l'écosystème. Je comprends ce que vous me dites, monsieur le président, mais notre crainte était qu'il y ait des effets de bord, de la complexité, et des effets d'interprétation fiscale qui seraient problématiques et dangereux. Nous sommes un peu méfiants sur ce sujet, notamment au vu de notre expérience avec les prix de transfert. Nous sommes méfiants car cela dévoie le mécanisme.

M. le président Jean-Paul Mattei. Merci beaucoup, messieurs, d'avoir permis au rapporteur, par nos échanges, de nourrir son rapport sur ces sujets.

*

* *

24. Table ronde des associations, ouverte à la presse, réunissant Mme Cécile Duflot*, directrice générale d'Oxfam France, Mme Layla Abdelke Yakoub*, responsable de plaidoyer justice fiscale et inégalités d'Oxfam France, et M. Ryad Selmani, chargé de plaidoyer justice fiscale du CCFD-Terre Solidaire (12 mai 2026)

M. le président Jean-Paul Mattei. Je vous souhaite la bienvenue pour cette audition au cours de laquelle nous allons entendre, pour l'association Oxfam France, Mme Cécile Duflot, directrice générale et Mme Layla Abdelké Yakoub, chargée des questions relatives à la justice fiscale et aux inégalités, et, pour l'association CCFD – Terre Solidaire, M. Ryad Selmani, également chargé des questions de justice fiscale.

Comme vous le savez, ces deux associations sont investies dans la lutte contre les inégalités et la pauvreté. Elles mènent régulièrement des campagnes en faveur d'une plus grande justice fiscale, par exemple en s'impliquant dans les négociations en cours au sein de l'ONU pour lutter contre l'évasion fiscale ou en proposant des réformes fiscales ciblant les acteurs économiques les plus aisés, qu'il s'agisse d'entreprises ou de personnes physiques.

Notre commission d'enquête s'intéresse aux contribuables disposant des plus hauts patrimoines et/ou des plus hauts revenus, et aux mécanismes auxquels ils recourent le plus souvent pour atténuer leur imposition.

Aussi, nous avons souhaité entendre différents acteurs, comme des représentants d'entreprises, des think tanks, des économistes ou des juristes, pour enrichir nos réflexions sur cette thématique et dégager des pistes d'évolution. Dans ce contexte, il nous a semblé important de vous entendre également.

Je précise à l'attention de nos collègues que le rapporteur devrait aborder successivement quatre thématiques : les inégalités de revenus et de patrimoine ; la progressivité du système fiscal ; la fiscalité sur la détention et la transmission du patrimoine ; l'évasion fiscale. Une fois que le rapporteur aura posé ses questions sur une thématique, je donnerai la parole aux membres de la commission qui souhaitent intervenir sur cette même thématique.

Eu égard à la technicité de notre sujet et compte tenu du temps limité qui nous est imparti, nous vous demanderons de bien vouloir répondre par écrit, si possible assez rapidement, aux questions qui appellent une réflexion plus approfondie.

Je rappelle que l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(Mme Cécile Duflot, Mme Layla Abdelké Yakoub et M. Ryad Selmani prêtent successivement serment.)

Mme Cécile Duflot, directrice générale d'Oxfam France. Je vous remercie d'avoir initié cette commission qui porte, à nos yeux, le sujet sur lequel porte votre commission d'enquête est, au-delà de ses aspects techniques, éminemment politique et fondamentalement républicain. Ce qui fonde notre République, c'est en effet la nuit du 4 Août et l'abolition des privilèges. C'est de cela qu'il est question dans le cadre de la réflexion que nous menons aujourd'hui. La réapparition de fait de citoyens français disposant de privilèges et d'une certaine forme d'exemption de la progressivité fiscale risquerait de fracturer notre société et le pacte républicain. Il faut être lucide à cet égard.

M. Ryad Selmani, chargé de plaidoyer justice fiscale du CCFD - Terre solidaire. Votre commission est essentielle dans la mesure où la justice fiscale est une demande centrale de nos concitoyens et un enjeu démocratique majeur. La question ne se résume pas à un choix politique – celui de savoir s'il faut taxer davantage les plus riches – mais concerne aussi les modalités selon lesquelles cette taxation pourrait être rendue effective, alors que la richesse est de plus en détenue dans le cadre de structures internationales complexes. Nous vous adresserons une contribution complémentaire écrite sur la coopération internationale et la transparence fiscale, qui sont, à notre sens, deux conditions indispensables pour rendre effective la taxation des plus riches.

Cette question s'inscrit en effet, au-delà de la lecture nationale, dans une dynamique internationale. Je vous apporterai des précisions sur le processus en cours à l'ONU, qui représente un véritable espoir car il pourrait rendre effectives la coopération fiscale internationale et la taxation des plus hauts patrimoines. Les outils nationaux et la coopération internationale sont très complémentaires. On doit actionner ces deux leviers pour trouver des solutions.

M. Charles de Courson, rapporteur. Oxfam France estime que le 1 % des personnes les plus riches possèdent près de 50 % des richesses mondiales et qu'en 2025 « la richesse des milliardaires a augmenté de 2 500 milliards de dollars en une seule année ». Ce constat mondial se vérifie-t-il en France dans les mêmes proportions ? Y a-t-il une spécificité française en la matière ?

Mme Cécile Duflot. Nous avons actualisé les chiffres dans notre dernier rapport sur les inégalités mondiales : 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. La concentration de la richesse s'est donc poursuivie. C'est la treizième année qu'Oxfam publie un rapport sur les inégalités mondiales. Cette tendance, qui avait été identifiée comme un signal d'alerte il y a treize ans, s'est malheureusement concrétisée. La situation en France est dans une situation similaire 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. L'équivalent

du revenu annuel moyen d'un Français, soit 42 438 euros, est gagné par un milliardaire en 24 minutes en moyenne. Oxfam réalise ces calculs pour donner à voir cette réalité, qui est difficilement perceptible au-delà de quelques millions.

Cette situation est récente dans notre pays. Elle est allée de pair, au cours des dernières années, avec deux phénomènes très inquiétants. D'abord, la pauvreté a augmenté : on a atteint un niveau record, en ce domaine, depuis trente ans. Ensuite, les inégalités se sont aggravées. 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. La tendance est à l'intensification de la pauvreté, à la concentration des actifs détenus par les ultrariches et, partant, à l'aggravation des inégalités. Notre pays a pour spécificité d'avoir connu une aggravation rapide de cette situation, qui résulte de plusieurs facteurs, notamment de choix de politiques publiques – tant d'orientations fiscales que de choix opérés pendant le covid, lesquels ont permis à certains de bénéficier d'une augmentation de leur patrimoine, notamment professionnel.

M. Ryad Selmani. Je partage ce constat. Notre modèle redistributif, qui est l'une des spécificités françaises, contient certes les inégalités de revenus mais, dans le même temps, les inégalités patrimoniales explosent : 10 % des Français détiennent plus de la moitié du patrimoine national total. Cela 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. La situation des plus fortunés et des grands groupes explique l'accroissement des inégalités de patrimoine.

M. Charles de Courson, rapporteur. Lors de son audition, M. Piketty a fait observer que, sur le temps long – de 1900 à nos jours –, la concentration du patrimoine a tendance à diminuer au sein de la population globale. Cela s'est vérifié dans la plupart des pays, du moins jusqu'en 1975 ou 1980. Il souligne néanmoins, dans son ouvrage *Une brève histoire de l'égalité*, qu'au cours du siècle écoulé, *«* le fait le plus frappant est la persistance d'une hyperconcentration de la propriété ». Comment expliquez-vous les évolutions de la concentration du patrimoine entre les ménages en France ? Sont-elles le résultat de la rentabilité différenciée des différentes composantes du patrimoine, inégalement réparties entre les ménages ?

Mme Cécile Duflot. Je partage le constat factuel d'une inversion de tendance, à partir des années 1975-1980. 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. Cette cassure s'explique par de nombreux phénomènes. Elle doit être comparée à une évolution historique intéressante que Guillaume Hannezo a mise en lumière dans le dernier numéro de *Challenges*, qui traite des 500 plus grosses fortunes françaises. Il a estimé, selon leur valeur actuelle, les éléments financiers apparaissant dans l'œuvre de Balzac. Celui-ci était, comme on le sait, obsédé par l'argent ; il chiffrait les propriétés, les fêtes, la rémunération perçue par

ses personnages. Or le protagoniste le plus riche de son œuvre n'entrerait pas, aujourd'hui, dans le classement des 500 plus grandes fortunes de France.

L'hyperconcentration et l'augmentation de la valeur constituent un phénomène très récent, que l'on a souvent tendance à expliquer par le patrimoine immobilier, ce qui en est effectivement l'une des causes. L'évolution constatée en la matière a notamment pour conséquence d'empêcher une partie croissante des Français de devenir propriétaires, en particulier dans certaines zones. Une étude de l'Insee publiée il y a trois ans montre que plus de 50 % des propriétaires bailleurs sont multipropriétaires dans les métropoles parisienne et lyonnaise, qui sont très significatives en matière de valeur.

Cela étant, pour les plus hauts patrimoines, c'est surtout la part du patrimoine dit professionnel qui joue un rôle central. Le patrimoine professionnel est le plus inégalement réparti, puisque les 5 % qui en ont le plus possèdent à eux seuls 95 % du total, étant précisé que 85 % des ménages n'en détiennent pas. Si l'on examine le sommet de la pyramide des richesses, on constate que la fortune des 0,001 % les plus aisés est constituée à 88 % de ce type de patrimoine. Or le patrimoine professionnel est celui que nous taxons le plus mal. C'est ce qui rend notre système fiscal régressif et injuste. On ne parle plus des 1 % mais des 0,001 %. Ce chiffre, et les données dont disposent le ministère de l'économie et des finances, ont suscité un débat à l'Assemblée nationale. J'espère que vos travaux permettront de consolider ces informations, qui nous semblent centrales. Nous ne disposons pas des mêmes pouvoirs que les vôtres ; à l'instar des chercheurs, nous approximons certaines données. Comme le dit Jacques Attali, la France est devenue un paradis fiscal pour les plus riches.

Il est essentiel de comprendre que, si une partie du patrimoine est beaucoup plus rentable, c'est aussi parce qu'elle est beaucoup moins taxée. Il ne s'agit pas seulement du patrimoine immobilier mais aussi du patrimoine professionnel. Comme le montrent les débats qui ont eu lieu récemment à la commission des finances, une vision extensive a été donnée de ce qui pouvait être considéré comme le patrimoine professionnel, et cela a eu des effets notables sur l'héritage.

M. Ryad Selmani. L'évolution de la concentration du patrimoine est due, en effet, pour partie, à 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. Il est intéressant d'examiner la structuration du patrimoine. Pour la majeure partie de la population, le patrimoine est constitué, éventuellement, par de l'immobilier et, parfois, par un peu d'épargne financière. Plus on monte dans la distribution, plus les actifs patrimoniaux sont détenus dans des véhicules juridiques variés. L'hyperconcentration du patrimoine est intimement liée à l'imposition des sociétés et à la fiscalité du capital. Elle est liée aux biens professionnels, qui représentent la partie du patrimoine la moins taxée.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). En 2017, une cinquantaine de personnes détenaient autant que la moitié la plus pauvre de l'humanité. Oxfam a publié un rapport, cette année-là, montrant que les inégalités étaient moins fortes en France que dans les autres pays industrialisés, autrement dit, que notre pays accusait un certain « retard » en la matière. Depuis lors, la France a-t-elle rejoint le niveau des autres pays ?

Mme Cécile Duflot. Oui, comme je l'ai expliqué lorsque j'ai évoqué les cinquante-trois milliardaires français. Dans notre « focus France » de cette année, nous avons montré que les dix-sept personnes qui étaient milliardaires au moment de la première élection d'Emmanuel Macron ont doublé leur fortune. Certains choix fiscaux ont permis à la France de rattraper son « retard » en matière d'inégalités, pour reprendre votre terme. C'est documenté. En septembre 2017, après la publication du rapport sur les inégalités mondiales, Oxfam France a publié une analyse sur le premier projet de loi de finances (PLF) de la législature, intitulé « Réforme fiscale : vers un quinquennat des inégalités ». Nous y écrivions que l'application des mesures du PLF conduirait à une aggravation mécanique des inégalités. Or c'est exactement ce qu'il s'est passé. On a assisté à une augmentation très nette de la pauvreté et, parallèlement, à l'accroissement et à la concentration de la richesse des plus fortunés. Une légère inversion a eu lieu lorsque les mesures post-gilets jaunes ont été prises, ce qui a montré que les choix de politiques publiques avaient des effets évidents sur les inégalités et la redistribution. La redistribution passe, d'une part, par des mesures fiscales et des prestations sociales, et, d'autre part, par les services publics. Les choix opérés en matière de santé, qui ont rendu l'accès aux soins plus coûteux, contribuent à l'aggravation des inégalités.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Vos deux associations mettent régulièrement en exergue l'aggravation des conditions de vie des plus pauvres. Les données d'Eurostat attestent qu'à l'aune de certains critères, la France est championne d'Europe de la dégradation des conditions de vie des plus défavorisés. Disposez-vous de données allant dans le même sens ?

M. Ryad Selmani. Je n'ai pas les données exactes à l'esprit mais il est certain que la France va à contre-sens de la dynamique européenne de résorption des inégalités. Il faut prendre un peu de recul historique. Si l'on observe les choses de manière statique, on va voir que le pays le plus inégalitaire d'Europe, d'après l'indice de Gini, est la Bulgarie. Si l'on se livre à une analyse dynamique, on constatera que la France va à rebours d'une grande partie de ses voisins européens. Cette évolution est liée à des choix fiscaux nationaux, qui ont accru la concentration du patrimoine et, partant, la progression des inégalités. Il faut regarder les choix fiscaux qui ont été opérés pour les plus riches mais aussi pour les sociétés, car c'est également cela qui a renforcé la concentration du patrimoine, notamment depuis 2017.

Mme Cécile Duflot. La France partait tout de même de plus haut en matière de lutte contre les inégalités, notamment par la redistribution financière. On constate d'ailleurs une sorte de persistance rétinienne. On entend souvent dire que la France

est le pays le plus redistributif, ce qui n'est plus le cas depuis un certain temps. Les trois secteurs dans lesquels on note une dégradation des conditions de vie sont le logement, la santé – du fait de la privation de soins – et l'insécurité alimentaire. Celle-ci a progressé dans notre pays, en particulier dans les familles monoparentales et chez les enfants. Des indicateurs très clairs mettent en évidence cette augmentation et ce record de pauvreté en France.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Quel lien peut-on établir entre l'accumulation de richesses aux mains de quelques-uns et la moindre redistribution ? Le classement réalisé par *Challenges* montre que le patrimoine des 500 personnes les plus riches est passé de 20 à 40 % du PIB depuis 2017. Or, dans le même temps, le PIB n'a pas doublé. Est-ce à dire que l'accumulation de richesses se fait sur le dos de tout le reste, pour parler trivialement ?

Mme Cécile Duflot. Ces deux quinquennats – je le dis sans aucun esprit polémique – auront permis de valider une théorie. À la suite du rapport d'Oxfam, qui lançait l'alerte sur l'augmentation des inégalités, s'est développé un contre-discours centré sur le « ruissellement » : il était dit que l'enrichissement des plus fortunés allait, par effet de ruissellement, bénéficier à l'ensemble de la société. Cela devait passer par l'accroissement de la consommation, la mobilisation des actifs financiers au profit de l'investissement dans les entreprises, etc. Or ça n'a pas du tout été le cas.

Vue de l'étranger, par exemple à travers le regard de mes collègues d'Oxfam international, la situation française se caractérise, depuis 2018, par la succession de mouvements sociaux à peu près partout dans le pays, le plus identifié étant celui des gilets jaunes. Celui-ci, pense-t-on communément, est la résultante de l'augmentation du coût du carburant. Or, à l'époque, le prix du litre avait atteint 1,50 euro, contre plus de 2 euros aujourd'hui : nous n'avons pourtant pas connu le retour des gilets jaunes. En revanche, l'abandon de l'ISF (impôt de solidarité sur la fortune), remplacé par l'IFI (impôt sur la fortune immobilière), et la suppression des APL (aides personnalisées au logement) avaient constitué des choix fiscaux très clairs pour l'ensemble de la population. La crise des gilets jaunes était probablement davantage une crise du prix du logement, la nécessité de se loger loin de son lieu de travail imposant l'usage de la voiture.

Le message qui avait été envoyé était que l'on allait faire des économies sur les prestations sociales et rendre de l'argent aux plus fortunés – puisque l'ISF était clairement identifié comme un impôt qui n'affectait que les plus riches. On a donc assisté à une sorte de ruissellement inversé. Pour permettre cette accumulation, il a fallu faire des choix au détriment des plus pauvres. Dix ans après, on peut constater que le dommage annoncé a eu lieu.

Mme Layla Abdelké Yakoub, responsable de plaidoyer justice fiscale et inégalités d'Oxfam France. L'insécurité alimentaire nous inquiète particulièrement, compte tenu de l'augmentation qu'elle a connue en France depuis quelques années. Nous constatons, dans notre dernier rapport, que cette progression

suit à peu près la même courbe que la hausse de la fortune des milliardaires dans notre pays depuis 2020. Cela converge avec les constats dressés non seulement par Oxfam mais aussi par l'Insee, qui met en lumière les records atteints en matière d'inégalités et de pauvreté, par la Banque postale, dont une étude récente atteste les inégalités dans le patrimoine financier, par les derniers chiffres de *Challenges*, ou encore par les travaux d'associations de terrain en France, comme le Secours catholique, qui a établi des statistiques, dans son rapport annuel de 2026, à partir des personnes qu'elle a rencontrées. Ces associations indiquent que l'on a atteint des records en matière d'intensité de la pauvreté. Elles constatent à quel point le niveau moyen de pauvreté des personnes qui leur demandent de l'aide est bas par rapport au seuil de pauvreté. La Fondation pour le logement des défavorisés signale également que l'on bat des records pour ce qui est du nombre de personnes sans domicile et mortes dans la rue. Malheureusement, tous les constats convergent. Les alarmes que nous avons émises au cours des dernières années se sont révélées fondées.

Mme Eva Sas (EcoS). On a souvent à l'esprit l'image du milliardaire entrepreneur. Est-ce le cas ou y a-t-il des héritiers parmi les milliardaires, en particulier en France ?

La montée des inégalités et la concentration de la richesse ont-elles un impact environnemental, en particulier climatique ?

Mme Cécile Duflot. La réponse à vos deux questions est oui. Le *Financial Times* a montré qu'en France, la fortune des milliardaires est plus héritée, en pourcentage, que dans beaucoup d'autres pays. Par ailleurs, une grande partie des très riches, même s'ils n'ont pas hérité de milliardaires, ont fait fructifier une fortune déjà existante. 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.

La part de détention des actifs climaticides a été documentée par plusieurs de nos rapports, dans lesquels nous avons mesuré l'impact de ces actifs en matière d'émissions. Ce constat nous a conduits à proposer la recréation d'un ISF comportant une composante climatique, qui permettrait de fiscaliser de manière différenciée les actifs détenus par les ménages en fonction de leur impact climatique.

Mme Layla Abdelké Yakoub. Non seulement on devient plus souvent ultrariche en héritant qu'en entreprenant, mais c'est aussi de plus en plus vrai. Dans notre rapport publié il y a deux ans sur la taxation de l'héritage en France, nous nous étions aperçus à partir des données de *Forbes* que sept des neuf nouveaux milliardaires de l'année l'étaient devenus en héritant. Ce constat, qui est international, remet en cause l'image fantasmée de l'ultrarichesse.

M. Emmanuel Maurel (GDR). D'ici à 2040, 9 000 milliards d'euros devraient passer de la génération des Trente Glorieuses à ses descendants. À fiscalité inchangée, ce transfert ne va-t-il pas contribuer à aggraver spectaculairement les inégalités ?

M. Ryad Selmani. Je reviens un peu en arrière dans la discussion. L'accumulation de richesses au sommet du panier va s'aggraver, parce que des véhicules légaux la favorisent. Il faut s'attaquer non seulement à la répartition de la richesse, mais aussi aux mécanismes qui favorisent l'accumulation et la transmission, comme les holdings patrimoniales. Je partage tout à fait le constat selon lequel la meilleure manière de devenir riche est d'hériter cette richesse.

S'agissant du lien avec le climat, pour diverses raisons, les plus riches sont ceux qui contribuent de la manière la plus disproportionnée au réchauffement climatique. Cela s'explique notamment par le fait qu'ils détiennent des groupes multinationaux ou des parts dans des entreprises multinationales, qui elles-mêmes ont une grande responsabilité dans le changement climatique. C'est pourquoi nous estimons qu'il faudrait flécher, au niveau national mais aussi international, une partie de cette richesse vers la lutte contre le changement climatique. Des travaux sont en cours à l'ONU pour élaborer une convention-cadre sur la coopération fiscale internationale. Ils reposent sur une interrogation : dans un contexte de mondialisation de la richesse et de responsabilité croissante des plus riches, notamment des milliardaires, dans le réchauffement climatique, n'est-il pas légitime qu'une fraction de cette richesse contribue au financement des biens communs, en particulier de la lutte contre le changement climatique ?

M. le président Jean-Paul Mattei. Vous semblez finalement plus frappés par l'accumulation de la richesse que par les inégalités de revenus.

Je tiens également à revenir sur la distinction qui est opérée entre le patrimoine privé et le patrimoine professionnel. En réalité, la richesse s'accumule au sein des fortunes professionnelles, ce qui pose un problème de liquidités. Comment abordez-vous cette distinction ?

Mme Cécile Duflot. Nous l'abordons de manière assez tranquille, en considérant que ce n'est pas parce que c'est un patrimoine professionnel que ça n'est pas un patrimoine. D'ailleurs, il y a eu beaucoup d'enfumage pour expliquer qu'il ne s'agissait pas vraiment d'un patrimoine. Pour ce qui est des liquidités, Elon Musk a été très efficace, en montrant à quel point toute sa fortune était très rapidement monétisable.

Pour nous, cette distinction est biaisée. C'est elle qui a conduit à la création du pacte Dutreil et de nombreux dispositifs fiscaux reposant sur l'idée que le patrimoine dit professionnel serait d'une nature différente, en mettant en avant l'image trompeuse du petit entrepreneur qui possède son entreprise de plomberie et emploie dix salariés. Mais ce n'est pas de cela que l'on parle. On parle plutôt d'une

forme de blanchiment des actifs consistant à tout faire passer pour du patrimoine professionnel, notamment par l'intermédiaire des holdings.

Il nous a semblé nécessaire de définir un plancher fiscal, parce 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. On peut même imaginer que certains de ces multimilliardaires bénéficient de crédits d'impôt. Je serais prête à prendre le pari que, parmi ces superfortunés, certains sont allés à ce point au bout de l'optimisation qu'ils bénéficient de crédits d'impôt et que nous avons remboursé certains de nos multimilliardaires de leurs dons à des associations, étant donné qu'ils n'étaient pas fiscalisés sur leurs revenus.

En effet, les inégalités de revenus sont moins fortes. Cela étant, 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. Ces gens, qui ont une énorme fortune mais pas du tout de revenus, vivent très confortablement. Sans donner son nom, je voudrais citer les propos d'un avocat fiscaliste, que je remercie, qui travaillait avec une partie de ces grandes fortunes – certaines de nos informations provenant de professionnels qui trouvent la dérive excessive : « Il faut se dire la vérité : ces gens vivent dans un abus de bien social généralisé. Dépenser 10 euros est une atteinte quasiment psychologique à leur bien-être. » Il y a une confusion – c'est le principe même de l'abus de bien social – entre patrimoine professionnel et patrimoine privé, dans les deux sens. C'est pour cela qu'il faut mettre l'accent sur cette question.

M. Ryad Selmani. Si les plus riches sont si riches, c'est aussi parce qu'ils ont des revenus non distribués dans des sociétés contrôlées ou des holdings. Ce n'est pas parce qu'ils ne touchent pas ce revenu qu'ils n'en perçoivent pas les bénéfices. Les travaux de l'Institut des politiques publiques (IPP) montrent que, plus on s'élève dans la distribution, plus le rôle des revenus non distribués dans la concentration du patrimoine est important. C'est pourquoi il importe de changer l'angle de lecture et de ne pas se concentrer sur les revenus, étant donné que les revenus non distribués jouent un rôle dans l'accumulation de la richesse. Il faudrait proposer une définition du revenu économique qui fasse une plus grande place au patrimoine personnel et au patrimoine professionnel, tant la frontière entre les deux est poreuse. Certains pays européens, comme l'Autriche, n'opèrent d'ailleurs pas cette distinction sur le plan fiscal. La définition du patrimoine professionnel traduit, au fond, une certaine conception du revenu.

M. Emmanuel Maurel (GDR). La croissance des actifs financiers joue un rôle dans l'augmentation des inégalités de patrimoine – d'après votre rapport, la fortune immobilière n'a augmenté que de 18 % entre 2017 et 2022. Quelle part de cette croissance attribuez-vous directement à la concurrence fiscale entre les États ?

Sans la réforme de l'ISF et l'instauration du PFU, le prélèvement forfaitaire unique ou *flat tax*, comment les fortunes seraient-elles ventilées ?

Mme Layla Abdelké Yakoub. Je n'ai pas de chiffre tout prêt à vous donner. Ce qui est certain, c'est que ce phénomène a été aggravé par les choix fiscaux faits ces dernières années. On assiste à une augmentation de plus en plus importante de la fortune des plus riches, qui est concentrée sur le patrimoine financier, lequel est le plus mal taxé en France, notamment à cause de la suppression de l'ISF. Des études estiment que le passage à l'IFI a entraîné une perte annuelle de plusieurs milliards d'euros pour les finances publiques. En outre, la perte de données sur les patrimoines financiers est préjudiciable à la qualité de nos débats et à la prise de décision politique. C'est un point sur lequel nous pourrions répondre dans un second temps ; il faudrait essayer d'estimer cela.

Mme Cécile Duflot. L'un des éléments qui a accru la valeur du patrimoine financier est la politique de rachats massifs d'actifs menée pendant le covid. C'est cela qui a permis de maintenir la valeur d'un certain nombre d'actifs, mais aussi, paradoxalement, de faire bénéficier certains patrimoines des choix publics opérés pendant la période du covid, sans que ces portefeuilles fassent ensuite l'objet d'une taxation sur les superprofits à la hauteur de ce qu'aurait exigé une forme de réciprocité et de solidarité.

M. Charles de Courson, rapporteur. Nous passons au deuxième thème : la fiscalité des revenus des ménages les plus aisés. L'étude de l'IPP de juin 2023 intitulée « Quels impôts les milliardaires paient-ils ? » conclut à une progressivité globale du système fiscal jusqu'au 0,1 % des plus hauts revenus économiques, puis à une régressivité, principalement en raison de l'importance que prennent les revenus non distribués des sociétés contrôlées dans les revenus totaux de ces ménages. Pour renforcer la contribution des ménages les plus aisés, ne faudrait-il pas plutôt concentrer les réformes de la fiscalité des revenus sur les revenus non distribués des sociétés contrôlées ? Quelles sont vos préconisations en la matière ?

Mme Cécile Duflot. Nous ne pensons pas qu'il existe une mesure miracle pour résoudre ces problèmes. À l'inverse, une mesure trop restreinte, comme celle qui a été proposée ces dernières années par le gouvernement, donne l'impression de s'occuper d'un problème qui n'est en fait traité que de façon très marginale. J'en veux pour exemple le projet de taxation des superprofits. Nous attendons de la représentation nationale qu'elle apporte des réponses efficaces. Il nous semble que, pour répondre au manque de progressivité de l'impôt, l'imposition plancher sur le patrimoine, que certains appellent « taxe Zucman », qui n'est pas une taxe, en réalité, mais simplement un plancher pour éviter une optimisation totale, serait la bonne solution. Nous sommes même favorables à un taux de 3 % pour retrouver une vraie progressivité de l'impôt et non seulement corriger sa régressivité. Le risque d'une disposition sur les plus-values latentes ou sur les holdings serait d'ouvrir la porte à de nouvelles formes d'optimisation qui permettraient de s'exonérer de cette obligation.

M. Ryad Selmani. Il faut avoir une vision holistique. S'il n'y a pas de mesure miracle, comme le disait Cécile Duflot, vu l'agilité des plus fortunés, qui sont aussi souvent les mieux conseillés en matière fiscale, des mesures trop restreintes risquent d'être inopérantes. En revanche, un mécanisme d'imputation minimale sur une fraction de la richesse tous revenus confondus peut permettre d'atteindre l'objectif.

S'agissant des revenus non distribués des sociétés contrôlées, il faut mieux définir ces sociétés et améliorer la transparence fiscale. De nombreux mécanismes d'optimisation reposent sur des structures assez complexes caractérisées par des chaînes de détention et des chaînes d'entités. Le préalable à cette discussion, c'est d'avancer sur les questions de transparence fiscale. Mais encore faut-il être en mesure de définir la totalité de l'assiette taxable et des revenus, et de bien rattacher une personne physique aux sociétés contrôlées et aux actifs potentiels. C'est tout l'enjeu de la transparence sur les bénéficiaires effectifs. On doit avancer sur ce point, qui est un préalable nécessaire pour appréhender l'ensemble de la richesse dont on parle.

Pour résumer, une vision globale du patrimoine est indispensable, afin d'éviter tout effet de contournement. En outre, seule une véritable transparence fiscale permettra de déterminer la totalité de l'assiette à soumettre à un impôt plancher.

M. Charles de Courson, rapporteur. Que pensez-vous de l'instauration de la contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR) par la loi de finances initiale (LFI) pour 2025 ? Eu égard aux possibilités observées chez les contribuables les plus aisés d'optimiser – en l'occurrence, d'anticiper – le versement de leurs dividendes, que pensez-vous de sa prorogation jusqu'au retour à un déficit public inférieur à 3 % tel qu'adopté en LFI pour 2026 ?

Mme Cécile Duflot. On salue le petit pas : ça donne un signal à l'ensemble des habitants. Mais le taux comme les possibilités d'optimisation rendent la mesure très insuffisante. Nous serions favorables à une mesure permanente, même si on peut imaginer que celle que vous avez citée sera durable. Pour nous, elle devrait être associée à d'autres mesures de justice fiscale. Je salue toutefois l'initiative de votre commission d'enquête ainsi que ce petit pas. Comme l'a dit un ancien premier ministre, nous ne sommes pas contre un peu moins d'injustice fiscale ; nous sommes même pour plus de justice fiscale.

M. le président Jean-Paul Mattei. La CDHR a produit des effets d'évitement, ce qui est le propre des mesures limitées dans le temps. Il n'empêche que nous sommes passés d'un taux effectif d'imposition de 30 à 38,6 % – ce n'est pas un mécanisme progressif qui s'applique, mais un mécanisme d'un bloc. Pour l'impôt sur le revenu, la tranche marginale est à 49 % – mais il est vrai que les deux chiffres ne sont pas du tout comparables. Les travaux de l'IPP m'ont un peu crispé. Pour ma part, je fais toujours la différence entre un bénéfice utile et un bénéfice qui sort. Il y a tout de même une opération juridique à réaliser pour transformer un

bénéfice qui appartient à l'entreprise, c'est-à-dire à tout le monde – aux fournisseurs, aux salariés, à la personne morale – en un bénéfice pour la personne physique associée. Ce ne sont pas des bénéfices de même nature. À ce titre, on peut s'interroger : un bénéfice qui n'est pas distribué appartient-il aux actionnaires ou non ?

La logique de la transparence fiscale n'est pas sans conséquences. C'est pourquoi il nous faut rester prudents et mesurés sur ces questions. Je crains que ça ne conduise, à terme, à des effets différenciés entre les grandes entreprises et les entreprises de taille moyenne. Les holdings peuvent jouer un rôle utile dans le développement de l'économie, dans les rachats d'entreprises, y compris par les salariés. On ne peut pas les rejeter en bloc. Où situez-vous la limite entre les mécanismes d'optimisation « acceptables » et ceux qui ne le sont pas ? Faut-il aller vers une transparence fiscale généralisée ?

M. Ryad Selmani. Nous ne disons pas que la holding est par nature un outil de défiscalisation. Mais, dans les faits, elle est utilisée par les très, très riches pour défiscaliser. L'enjeu pour le législateur est de mieux définir les holdings optimisatrices. Il faudrait peut-être inverser la perspective : toutes les holdings n'ont pas une vocation professionnelle, elles ne sont pas toutes utilisées pour de l'investissement ; certaines sont utilisées aux fins d'évitement de l'impôt. L'enjeu définitionnel est très important. Ces holdings s'intègrent-elles dans un dispositif de gestion patrimoniale ? Servent-elles exclusivement à participer à des sociétés de capitaux ? Ces deux fonctions sont-elles imbriquées ? C'est un sujet complexe. N'étant pas fiscaliste, je ne peux pas vous apporter une réponse toute faite. J'entends qu'il ne faille pas mettre tout le monde dans le même panier, mais cela ne signifie pas qu'il ne faut pas toucher aux holdings dont la seule activité est l'optimisation fiscale.

En ce qui concerne la transparence, nous prônons une transparence sinon absolue du moins bien plus grande que celle qui existe, parce que l'opacité est le principal vecteur de l'optimisation et des comportements fiscaux abusifs. Tant qu'on ne réglera pas ce problème, on ne pourra pas mettre fin aux comportements abusifs d'optimisation – c'est un euphémisme. À ce titre, la transparence dépasse le champ de la fiscalité : elle concerne aussi les comportements frauduleux, voire criminels. Le besoin de transparence est d'autant plus important que certaines structures utilisées pour concentrer les richesses le sont aussi pour faire transiter des flux financiers illicites et pour blanchir de l'argent. Si l'on n'améliore pas la transparence à l'échelle mondiale, on continuera de fermer les yeux sur ces comportements.

M. Charles de Courson, rapporteur. Nous passons au troisième thème, qui concerne la fiscalité de la détention et de la transmission du patrimoine des ménages les plus aisés. Le gouvernement a envisagé un temps d'instituer une contribution différentielle sur les hauts patrimoines, plus modeste que l'impôt plancher de 2 % proposé par M. Zucman. Que pensez-vous de cette contribution à

un taux réduit, par exemple de 0,5 %, qui exclurait les biens professionnels, comme le recommande la Cour des comptes ?

Mme Cécile Duflot. Nous aimons être positifs. Nous sommes donc très contents que le gouvernement admette, même à mots couverts, qu'il y a un problème et qu'il se sente obligé de réagir. Cela étant, c'est très insuffisant. La mesure proposée par M. Zucman permet seulement de lutter contre la régressivité de l'impôt. C'est une sorte de palliatif. Étant donné que les biens professionnels constituent en moyenne 88 % de la fortune des ultrariches, une telle mesure aura un effet dérisoire : 0,5 % de 12 %, c'est très faible. Les biens professionnels sont sacralisés et détachés du patrimoine, alors que nombre d'entre eux n'en sont pas réellement. La détention de filiales ou d'actifs financiers relève-t-elle vraiment des biens professionnels ? Si l'on souhaitait conserver la distinction, il faudrait une définition très restrictive des biens professionnels, par exemple pour exonérer certaines entreprises en croissance ou des activités nécessitant de très fortes immobilisations. Les actions sont considérées comme un bien professionnel. Une telle définition mérite d'être profondément réinterrogée.

M. Ryad Selmani. On peut en effet dire que 0,5 % est mieux que rien.

La réduction du déficit résulte de deux facteurs, soulignés par la Cour des comptes dans son rapport sur la situation des finances publiques début 2026 : l'augmentation des cotisations sociales et les hausses d'impôts, notamment la contribution différentielle sur les hauts revenus et la contribution exceptionnelle sur les grandes entreprises. Pour avoir un mot positif, l'instauration de ces deux contributions a envoyé un bon signal : l'accroissement des impôts a un effet bénéfique sur les finances publiques.

Le débat sur la qualification des biens professionnels est assez vif en France. L'important est de correctement définir l'assiette : si celle-ci est trop restreinte, on manquera la cible. Au-delà des biens professionnels, de nombreux actifs ne sont pas connus et échappent à la taxation. En outre, la possession de certains d'entre eux se fait par sociétés ou banques interposées. Il est donc difficile de savoir qui détient quoi. Je doute que la détention d'un actif par plusieurs structures interposées obéisse à une optique professionnelle ; pourtant, elle permet d'optimiser sa fiscalité voire contribue à une forme d'évasion fiscale.

Je ne suis pas opposé à l'ouverture d'une réflexion sur la définition du bien professionnel, mais n'oublions pas que certains pays, même européens, incluent une large part d'actifs dans l'assiette et distinguent beaucoup moins que nous les biens selon leur nature professionnelle ou non – et l'activité économique ne s'y est pas effondrée pour autant.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ma sixième question a trait aux propositions fiscales d'Oxfam France. Parmi celles-ci figure l'instauration d'un ISF climatique, qui prévoit notamment la transformation de l'abattement de 30 % sur la résidence principale en un abattement forfaitaire de 500 000 euros. Pourquoi

vouloir renforcer la fiscalité du patrimoine immobilier alors que c'est la seule catégorie de patrimoine dont la détention est actuellement taxée et que l'immobilier occupe une place faible dans le patrimoine des personnes les plus aisées ?

Mme Layla Abdelké Yakoub. L'ISF climatique fait partie de nos dix-neuf mesures pour une fiscalité juste, verte et féministe. Il ne porte pas uniquement sur l'immobilier et les valeurs immobilières. Contrairement à l'IFI (impôt sur la fortune immobilière), mis en place à la suite de la suppression de l'ISF, notre proposition vise à taxer le patrimoine financier : c'est l'enjeu central de cette mesure. Elle intègre une surtaxe climatique, d'où son nom d'ISF climatique ou d'ISF vert, et elle résulte de notre diagnostic des défauts de l'ISF. Nous avons dénoncé sa suppression, pour des raisons symboliques et politiques mais également pour le manque à gagner que celle-ci représentait pour les finances publiques, mais nous étions également critiques de son architecture. Voilà pourquoi nous souhaitons rénover le dispositif et non le restaurer. Nous avons élaboré l'ISF climatique avec l'association Attac, avec laquelle nous travaillons régulièrement.

L'une des limites de l'ancien ISF tenait au fait que les niches fiscales qui s'y appliquaient étaient exprimées en pourcentage. Ainsi, l'abattement sur la résidence principale, qui permettait de retrancher de l'assiette de l'impôt 30 % de la valeur de cette résidence sans aucun plafond, avantageait les foyers qui détenaient de nombreuses villas par rapport à ceux qui possédaient une résidence principale ayant certes de la valeur mais qui pouvaient appartenir à la classe moyenne aisée. Remplacer l'abattement exprimé en pourcentage par une valeur forfaitaire répond à l'inquiétude née d'une situation où l'augmentation de la valeur du logement est couplée à un niveau de revenus pas assez élevé pour payer un fort impôt. L'abattement sera plus juste, car il sera plafonné. Ce n'est pas la dimension prioritaire du dispositif, mais elle participe de son caractère juste.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ma septième question porte sur la transmission. Il est difficile de comparer le système fiscal français à celui d'autres pays sur ce point. Les situations sont très hétérogènes puisqu'une dizaine de pays ont totalement supprimé les droits de succession quand d'autres États, dont le nôtre, ont tendance à durcir la fiscalité.

Vous avez évoqué plusieurs dispositifs, dont le pacte Dutreil. Le statut de l'assurance vie et celui de la résidence principale posent problème. Quant à l'épargne salariale, elle peut également être transmise si elle est conservée jusqu'au décès.

Que préconisez-vous pour réformer les droits de succession et de donation ?

Mme Cécile Duflot. Votre question fait écho à celle posée par Emmanuel Maurel sur la grande transmission. Nous avons étudié le moment particulier dans lequel nous sommes. Nous nous intéressons à ce que nous appelons les « super héritages », ceux qui dépassent 13 millions d'euros et dont la taxation est, en

pourcentage, inférieure à celle appliquée aux plus petites successions. Cette situation est un problème.

Lorsque nous avons lancé nos travaux sur la question, le coût réel du pacte Dutreil restait imprécis. Lors de sa création, ses défenseurs le présentaient comme un moyen de favoriser le maintien en France des entreprises grâce à leur transmission aux enfants des fondateurs au moment du décès de ceux-ci ; or ce mécanisme est désormais utilisé pour autre chose, et il nous apparaît dysfonctionnel. Il faut agir prioritairement sur ce point.

Nos travaux nous ont conduits à nous placer du point de vue de l'héritier. Ce dernier disposerait d'une franchise de droits de succession sur ce qu'il recevrait en héritage, quel que soit le donateur. Cette mesure est adaptée aux nouvelles formes de famille : certaines personnes décèdent sans avoir eu d'enfants mais ont tissé des liens avec des enfants dont ils ont été les beaux-parents. Les hauts patrimoines créent des sociétés civiles immobilières (SCI), mais pour des familles plus modestes, le devenir de la part du beau-parent d'une résidence achetée avec un parent reste en suspens. Il nous a semblé intéressant de nous concentrer sur ceux qui paient, en proportion, des droits de succession élevés car ils n'ont procédé à aucune optimisation.

Il convient de s'attaquer de manière résolue au pacte Dutreil, même si certains patchs ont été apposés, à votre initiative. Il faut assurer un suivi très précis de ce dispositif. Les documents relatifs aux successions n'existent que sous format papier : il est donc impossible d'effectuer des extractions informatiques et de connaître, par exemple, l'évolution du nombre de refus de successions en France. Cet indicateur serait pourtant intéressant pour connaître la prévalence de la pauvreté parmi les personnes les plus âgées. La transparence des dispositifs qui permettent à certaines personnes de s'exonérer des droits de succession communs est nécessaire.

M. Charles de Courson, rapporteur. Nous aborderons longuement ce sujet dans la première partie du rapport de la commission d'enquête.

Mme Layla Abdelké Yakoub. Dans le domaine de la transmission, nous sommes face à une urgence historique. Sujet longtemps tabou, pour des raisons légitimes et d'autres un peu moins, il est de nouveau perçu comme éminemment politique. Personne ne cherche à déposséder les citoyens ordinaires de la maison de leurs parents, contrairement au fantasme collectif qui entoure toute hausse de la taxation des successions. Seule une infime partie de la population, 0,1 %, bénéficie d'un « super héritage », dont la moyenne s'établit à 13 millions d'euros. Il faut rappeler que de nombreuses personnes ne perçoivent aucun héritage.

Exonération après exonération, niche fiscale après niche fiscale, nous avons laissé se créer une situation dans laquelle les « super héritiers » parviennent à payer 10 % de droits alors que le taux marginal devrait se situer à 45 % pour les plus riches d'entre eux. Des chiffres inquiétants paraissent sur le moment historique dans lequel nous entrons, celui de la grande transmission ; lors d'une étude menée il y a deux

ans, nous avions constaté que la moitié des cinquante milliardaires les plus fortunés de notre pays avaient plus de 70 ans et que leur richesse était telle que les niches dont ils bénéficiaient entraîneraient un manque à gagner de plus de 160 milliards d'euros pour l'État. Cette estimation ne dit rien des situations individuelles, mais elle est éloquente si on la rapporte à toutes les coupes budgétaires auxquelles on procède, million par million, dans chaque ministère. Les plus grandes fortunes vont transmettre 9 000 milliards d'euros, donc il y a une urgence à agir au plan législatif. Cette situation nous incite à continuer de creuser le sujet et à présenter de nouvelles propositions.

Mme Cécile Duflot. L'objectif du pacte Dutreil était le maintien des entreprises en France, mais plusieurs personnes ont témoigné de signatures de pactes Dutreil en présence des futurs acquéreurs de la société. Les dates correspondent à la durée de détention minimale requise mais il n'y a aucune intention de conserver l'entreprise : ces actes sont effectués uniquement pour profiter de la défiscalisation des droits de succession. L'allongement de la durée constitue une réforme minimale.

Il faudrait également se pencher sur la question de la transmission des entreprises aux salariés, donc sur celle de la réserve héréditaire sur les biens professionnels.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je ne partage pas tout à fait votre vision. J'ai connu la situation avant le pacte Dutreil. Sans un dispositif de ce type, les personnes qui n'ont pas la trésorerie pour payer les droits de succession la prélèvent dans l'entreprise ou procèdent à une vente. Des pans entiers d'entreprises sont ainsi cédés à des fonds de pension ou à d'autres acteurs. Ce phénomène cause des dégâts importants.

La Cour des comptes a réévalué le coût du dispositif de 500 millions à 3 milliards ou 4 milliards d'euros : il est évident que nous étions loin de connaître le chiffre réel. Néanmoins, il y a lieu de ne pas négliger les effets dominos : l'argent de la trésorerie n'est pas magique, il faut bien le prendre quelque part. Il est donc ponctionné dans l'entreprise, par exemple par des rachats d'actions. L'État percevra certes des recettes, mais il convient de ne pas occulter l'autre côté de la transaction. Je peux comprendre le souci de justice fiscale, mais il faut prendre garde aux conséquences économiques de la fiscalité.

Mme Cécile Duflot. Je n'ai peut-être pas été assez claire, mais nous ne demandons pas la suppression du pacte Dutreil. C'est son dévoiement qui nous pose problème. Vous dites que la suppression du pacte Dutreil conduirait à des cessions d'entreprises, mais il faut savoir que des cessions sont opérées simultanément à la signature d'un pacte Dutreil.

Lors d'échanges avec des chefs d'entreprise, j'ai entendu dire que les enfants étaient les mieux à même de reprendre les entreprises. Quelques exemples remettent en question la pertinence de ce constat. Voilà pourquoi j'ai évoqué la

transmission aux salariés, pour lesquels il n'est pas possible de signer un pacte Dutreil. Or certaines entreprises de taille intermédiaire (ETI) gagneraient à être reprises par quatre ou cinq cadres de la société : ce type de transmission est actuellement impossible, à moins d'échafauder des montages d'une grande complexité. Selon moi – il ne s'agit pas d'une position d'Oxfam –, peut-être conviendrait-il de réfléchir à l'élaboration d'un pacte de transmission d'entreprise visant au maintien de celle-ci en France, indépendamment des droits de succession et de l'identité de ceux qui reprennent la structure.

Le pacte Dutreil a été détourné de son usage initial pour en faire un outil de blanchiment des « super héritages ».

M. le président Jean-Paul Mattei. Je ne sais pas s'il s'agit de blanchiment. Des représentants d'ETI nous ont dit que les donations destinées à anticiper les cessions étaient très rares, mais je ne dispose pas d'éléments précis sur ce point – il serait intéressant d'en avoir. Les plus-values latentes ont également une influence et doivent entrer dans la réflexion. La durée de détention a augmenté de quatre à six ans : ce n'est sans doute pas suffisant, mais c'est un progrès. La situation était pire il y a quinze ans, au moment des premiers pactes Dutreil : tout est une question d'équilibre.

Je vous rejoins sur la réserve héréditaire, qui peut constituer un problème et qui empêche la transmission aux salariés. Pourtant, des gens sans enfant peuvent transmettre à des tiers en bénéficiant du pacte Dutreil et d'un abattement des droits, ceux-ci atteignant 60 %. En revanche, quand il y a des enfants, les règles du code civil s'imposent.

M. Ryad Selmani. Je comprends la nécessité de trouver un équilibre entre la justice fiscale et les facteurs économiques, mais il ne faut pas oublier d'autres effets dominos, causés par les mesures d'injustice fiscale. L'optimisation, la fraude et l'évasion fiscales ont des conséquences : peut-on chiffrer les retombées économiques des manques à gagner de l'État ? Au cours des dernières décennies, c'est au nom de l'investissement et de l'activité économique que nous avons laissé les bases fiscales s'éroder et la concurrence fiscale s'accroître. Cette politique a entraîné une hausse de la pauvreté et des inégalités.

M. Charles de Courson, rapporteur. La dernière série de questions a trait à l'évasion fiscale.

En avril 2026, Oxfam a estimé, dans un rapport sur l'évasion fiscale, que la fortune non imposée dissimulée dans les paradis fiscaux par les 0,1 % les plus riches était supérieure à la richesse totale de la moitié la plus pauvre de l'humanité, soit 4,1 milliards de personnes. Comment êtes-vous parvenus à cette estimation ? Pourriez-vous transposer ces chiffres aux ménages français les plus aisés ?

De la même manière, CCFD-Terre solidaire estime que l'évasion fiscale coûterait 427 milliards de dollars chaque année dans le monde. Comment avez-vous

obtenu cette estimation ? Pourriez-vous déterminer la part française dans cet ensemble ?

Mme Layla Abdelké Yakoub. Nous avons procédé à cette estimation pour connaître la situation dix ans après le scandale des Panama Papers. Même si des choses ont été faites – notamment au cours des premières années ayant suivi la publication de ces documents et la révélation d'autres scandales –, les ultrariches exploitent toujours les systèmes extraterritoriaux pour échapper à l'impôt et dissimuler leurs actifs.

Il est urgent d'agir à l'échelle internationale de manière coordonnée mais également au plan national pour taxer les fortunes extrêmes et mettre fin aux paradis fiscaux. Selon nos estimations, 3 550 milliards de dollars de richesses non imposés étaient dissimulés dans les paradis fiscaux et dans des comptes non déclarés en 2024. Cette somme dépasse le PIB de la France et représente plus du double du PIB combiné de quarante-quatre pays parmi les moins avancés du monde. Les 0,1 % les plus fortunés détiennent environ 80 % de la richesse extraterritoriale non imposée, selon le consensus que plusieurs études ont dégagé. Cela représente environ 2 840 milliards de dollars. Les 0,01 % les plus fortunés possèdent à eux seuls la moitié de cette richesse.

Ces chiffres internationaux résultent du croisement de nombreuses données : nous pourrons vous transmettre la méthodologie complète de ces calculs. En France, Solidaires Finances publiques a produit une estimation, reconnue comme sérieuse par la direction générale des finances publiques (DGFIP), selon laquelle l'évasion fiscale représentait entre 80 milliards et 100 milliards d'euros par an dans notre pays. Ces dizaines de milliards d'euros manquent alors que l'État procède à des coupes budgétaires partout où il le peut dans les services publics. Les pays du Sud subissent également les méfaits de l'évasion fiscale.

Sur tous ces sujets, nous pourrons vous transmettre les nombreuses propositions précises que nous avons avancées.

M. Charles de Courson, rapporteur. Les 80 milliards à 120 milliards d'euros de fraude fiscale englobent tous les impôts, le gros morceau étant la TVA. Ce qui nous intéresse ici, c'est de connaître la part imputable aux plus hauts revenus.

Mme Layla Abdelké Yakoub. Comme les estimations sur les foyers les plus fortunés ont été effectuées à l'échelle internationale, je ne suis pas sûre qu'il soit possible de les décliner avec précision pour la France. Nous allons mener l'enquête.

M. Ryad Selmani. Les chiffres que nous utilisons ne sont pas produits directement par le CCFD-Terre solidaire, nous les reprenons de Tax Justice Network, une organisation assez ancienne avec laquelle nous travaillons énormément. Sa méthodologie, robuste, prouvée et publique, est révisée chaque année pour être de plus en plus pertinente. Je serais ravi de vous transmettre des éléments de méthodologie détaillés par écrit.

Les estimations sont assez robustes mais elles sont surtout prudentes et probablement sous-évaluées compte tenu de l'opacité et du faible nombre de données disponibles. La méthodologie, publiée chaque année dans un document appelé « L'état des lieux de la justice fiscale » du Tax Justice Network, distingue deux blocs. Le premier porte sur les multinationales et repose sur les déclarations de chaque pays. L'organisation essaie d'estimer l'activité réelle à partir de certains indicateurs comme les ventes, les emplois ou les actifs, qu'elle compare aux impôts effectivement payés. Elle tente d'évaluer les transferts de bénéfices et le montant des recettes fiscales que l'État aurait perçu sans ces transferts compte tenu des taux légaux d'imposition. Le second porte sur les particuliers fortunés. La méthodologie diffère quelque peu et se fonde sur la richesse extraterritoriale non déclarée, à partir de laquelle est déduit un montant de recettes fiscales perdu par rapport au revenu généré par cette richesse. Les données sont issues de la Banque des règlements internationaux (BRI), qui dispose d'éléments sur les dépôts extraterritoriaux, notamment dans les juridictions les plus opaques. L'ONG croise ces chiffres avec les échanges automatiques d'informations provenant de la norme commune de déclaration (NCD) de l'OCDE et avec certaines hypothèses de rendement du capital. On peut ainsi estimer les pertes fiscales liées à la richesse extraterritoriale. Cette dernière représente environ 10 % du PIB mondial, ce qui est énorme.

En 2024, le coût mondial de l'évasion fiscale était estimé, multinationales et particuliers confondus, à 492 milliards de dollars. Ce chiffre augmente. Il s'établit à 33 milliards pour la France, dont 28 milliards imputables aux multinationales et 5 milliards aux individus les plus fortunés. Je le redis, ces estimations sont robustes et très sous-estimées. En effet, il y a d'importants manques en matière de rapports publics sur les multinationales dans de nombreux pays, y compris en Europe où les études ne concernent que les multinationales dont le chiffre d'affaires est supérieur à 750 millions d'euros, soit entre 10 % à 15 % de ce type d'entreprises.

S'agissant des particuliers fortunés, il y a deux problèmes principaux. Le premier résulte des limites de l'échange automatique d'informations, lequel se révèle assez discriminatoire envers les pays du Sud et assez lacunaire en matière d'informations utiles. Ainsi, un pays comme les États-Unis ne participe pas à ce dispositif et s'appuie sur sa seule législation, le *Foreign Account Tax Compliance Act* (Fatca).

La deuxième difficulté a trait à la transparence sur les bénéficiaires effectifs. Nous ne disposons pas de registre global des actifs et des bénéficiaires effectifs, donc la richesse extraterritoriale détenue de manière opaque est énormément sous-estimée. Voilà pourquoi nous appelons les parlementaires à s'intéresser de près aux négociations en cours jusqu'en 2027 à l'ONU, lesquelles offrent une opportunité d'imposer une transparence financière et fiscale internationale. Celle-ci permettrait de mieux évaluer les phénomènes contre lesquels nous luttons en dissipant le voile qui les entoure. Dans ces négociations, la France adopte une position qui pose problème, car elle défend une approche non contraignante, des mécanismes optionnels et la préservation du *statu quo*. C'est d'autant plus regrettable que nous avons l'opportunité d'élaborer un système rendant plus effective la taxation des

individus les plus fortunés et plus juste celle des multinationales, notamment grâce à un mécanisme de taxation unitaire, et de bâtir une architecture fiscale internationale transparente, seule à même de nous faire précisément connaître la situation des plus fortunés et des multinationales. Une telle avancée serait extrêmement utile pour la France, qui figure, d'après les chiffres du Tax Justice Network, parmi les pays développés les plus touchés par l'injustice fiscale.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je vous remercie beaucoup des éléments que vous nous avez apportés et qui nourriront le rapport de la commission d'enquête.

*

* *

25. Audition, ouverte à la presse, de M. Charles-Henri Bujard, président de l'Association française du Family Office, et de M. Guillaume Courault, délégué général (12 mai 2026)

M. le président Jean-Paul Mattei. Un *family office* est un gestionnaire d'actifs pour le compte d'une seule ou de plusieurs familles disposant d'un patrimoine important et diversifié qui fait souvent l'objet de montages complexes. La grande majorité des plus grandes fortunes françaises auraient recours aux services des *family offices*.

Votre association, créée en 2001, vise à promouvoir cette profession ainsi que les meilleures pratiques dans différents domaines, comme la transmission d'entreprise ou la gestion des risques. Elle veille également à ce que ses adhérents respectent une charte éthique dont je vous laisserai présenter le contenu.

Notre commission d'enquête s'intéresse aux contribuables disposant des plus hauts patrimoines et des plus hauts revenus, et aux mécanismes auxquels ils recourent le plus souvent pour atténuer leur imposition. Dans ce cadre, nous avons notamment entendu des avocats fiscalistes et des représentants des conseillers en gestion de patrimoine. Le nombre de *family offices* comme le montant des actifs gérés par eux étant en expansion, il nous a semblé utile de vous auditionner également.

Le rapporteur abordera successivement trois thématiques : le fonctionnement des *family offices* ; la progressivité du système fiscal et les stratégies d'optimisation fiscale ; la transmission du patrimoine.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(M. Charles-Henri Bujard et M. Guillaume Courault prêtent successivement serment.)

M. Charles-Henri Bujard, président de l'association française du *family office*. Nous vous remercions de nous permettre de contribuer aux travaux de votre commission d'enquête, dont l'objet est essentiel, en particulier dans le contexte budgétaire actuel.

En tant que président de l'Association française du *family office* (Affo) depuis 2025, permettez-moi en premier lieu de présenter cette profession encore méconnue et qui, pour cette raison, fait l'objet d'*a priori*, voire de caricatures.

Un *family office* est une structure d'accompagnement global des familles, qui agit dans la durée pour organiser, structurer et pérenniser leur patrimoine. Ses missions sont multiples et se situent à la croisée de plusieurs dimensions : familiale, économique, juridique, fiscale, mais aussi humaine et sociétale.

Nous accompagnons des trajectoires de vie sur plusieurs générations, afin de préserver l'appareil de production de ces familles et, ainsi, de garantir la sauvegarde des emplois, de l'innovation et du savoir-faire. En d'autres termes, un *family office* agit comme un chef d'orchestre, en coordonnant des expertises multiples – avocats, notaires, banquiers – pour garantir une cohérence. Les décisions que nous accompagnons relèvent d'une logique non pas de court terme, mais de continuité et de long terme.

Je voudrais aborder un sujet qui est au cœur des interrogations afin d'écarter quelques idées reçues sur notre profession : l'optimisation fiscale et, plus généralement, la fiscalité ne constituent ni la finalité ni même l'activité principale d'un *family office.* Il existe en France des mécanismes fiscaux votés par le Parlement, qui traduisent des choix politiques et visent à orienter les comportements économiques. Notre rôle ne consiste pas à les contourner, mais à en assurer la bonne compréhension et la bonne application. Je tiens à être clair à ce sujet : nous accompagnons les familles pour inscrire leurs décisions patrimoniales dans une logique de long terme, en cohérence avec leurs enjeux économiques, entrepreneuriaux et familiaux. En aucun cas notre conseil ne vise à construire des stratégies permettant d'éviter la fiscalité.

C'est précisément pour structurer cette profession qu'est née, il y a vingt-cinq ans, notre association loi 1901 à but non lucratif. Elle fédère désormais une communauté de près de 150 membres qui accompagnent environ 600 familles et sont répartis en trois collèges : les *single family offices* (SFO), dédiés à une seule famille ; les *multi family offices* (MFO), qui accompagnent plusieurs familles, chacune de manière strictement individualisée ; et les professionnels des familles, essentiellement des avocats, des notaires et des banques privées.

Vous l'aurez compris, les *family offices* ne fonctionnent pas seuls, mais s'inscrivent dans un écosystème de professions réglementées soumises à des obligations strictes ; nous ne sommes pas en marge du système.

Le rôle de l'Affo est double. Il est avant tout de promouvoir, de structurer et d'accompagner le développement de l'activité de *family office* dans un objectif de professionnalisation, de responsabilité et de partage de bonnes pratiques. Le partage d'expérience entre ses membres permet d'organiser au mieux les moments charnières que sont les transmissions d'entreprise, afin d'assurer le maintien en France de celles-ci, donc de l'emploi et de l'investissement. En matière de déontologie, les membres de l'Affo s'engagent en signant la charte instaurée il y a plus de dix ans. Enfin, l'association constitue un espace de discussion sur les grands enjeux patrimoniaux contemporains, au service des familles et, par conséquent, de la société.

L'Affo joue également un rôle pédagogique auprès des pouvoirs publics, pour mieux faire connaître notre profession, communiquer les tendances que nous observons et sensibiliser aux effets potentiels des lois et des réglementations.

Elle n'est ni un syndicat ni un ordre professionnel, mais une association dans laquelle interagissent des professionnels qui accompagnent au quotidien les familles entrepreneuriales françaises au plus près de leurs enjeux patrimoniaux, économiques et humains. À ce titre, nous ne disposons pas de visibilité ou de données chiffrées précises sur l'organisation et les investissements de ces familles ; ces informations relèvent de leur relation de travail avec leur *family office*.

L'une des missions du *family office* consiste donc à définir des stratégies d'investissement de long terme qui répondent aux besoins croissants de financement de l'économie française. Les familles que nous accompagnons sont avant tout des acteurs économiques qui participent au financement des politiques publiques, comme tous les contribuables. Leur contribution ne se limite pas à l'impôt sur le revenu : elle inclut l'ensemble des prélèvements existants – taxes locales, IFI (impôt sur la fortune immobilière), PFU (prélèvement forfaitaire unique), IS (impôt sur les sociétés) –, ainsi que des contributions essentielles telles que l'investissement dans l'économie nationale.

Les résultats de notre baromètre annuel en attestent, les capitaux mobilisés sont en grande partie dirigés vers le tissu productif national : 40 % vers les PME (petites et moyennes entreprises) et 30 % vers les ETI (entreprises de taille intermédiaire) ; de plus, 80 % de ces investissements concernent des entreprises locales. Ces capitaux financent des entreprises ancrées dans les territoires, créent et soutiennent des emplois et contribuent à l'attractivité des territoires.

Au-delà des chiffres, il nous faut expliquer la nature de ces investissements : ce capital patient, de long terme, accompagne les entreprises dans leur phase de croissance, mais aussi dans leurs moments de transformation ou dans leurs difficultés. Il permet également de soutenir les filières de demain : l'innovation, la transformation industrielle, la tech ou encore des secteurs stratégiques comme la souveraineté et la défense, dans un environnement où les besoins d'investissement sont massifs. D'après les conclusions du rapport Draghi, il serait nécessaire de mobiliser entre 750 et 800 milliards d'euros par an en Europe. Chacun le sait : ni le financement public ni le financement bancaire ne pourront à eux seuls y pourvoir. Le capital privé de long terme joue donc un rôle complémentaire indispensable. Les familles que nous accompagnons s'inscrivent dans le temps long et investissent sur dix, quinze, parfois vingt ans.

Au-delà de l'approche purement fiscale, la contribution des patrimoines familiaux sert de plus en plus les projets à impact. Et au-delà de l'économie, il faut tenir compte d'une autre forme de contribution, souvent moins visible, mais tout aussi réelle : l'engagement sociétal. Plus de 80 % des familles que nous accompagnons sont engagées dans des démarches philanthropiques, qu'il s'agisse de soutenir des associations ou de financer des projets sociaux, environnementaux ou des initiatives locales.

Cette évolution profonde traduit une volonté d'inscrire l'investissement dans une logique d'utilité, au-delà de sa seule performance économique. Il ne s'agit

plus uniquement de dons ponctuels, mais d'une démarche structurée, cherchant à avoir un impact et s'inscrivant dans une logique de long terme. Les familles contribuent à soutenir différents projets dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la culture, de la protection de l'environnement ou encore de la revitalisation de nos territoires. Ce faisant, elles permettent d'appuyer des initiatives locales, d'expérimenter de nouveaux modèles et de répondre à des besoins qui ne peuvent pas toujours être couverts par la seule puissance publique. Dans un contexte où le secteur associatif repose sur l'investissement quotidien de 13 millions de bénévoles et de près de 1,9 million d'employés, ces contributions jouent un rôle complémentaire de l'action publique, d'autant plus essentiel que ce secteur connaît des difficultés budgétaires.

Pour continuer d'investir durablement, ces familles ont besoin d'outils de régulation, mais aussi de stabilité ; cette notion revient constamment dans nos échanges. L'enjeu est la transmission et la pérennité du caractère familial des entreprises. Les décisions d'investissement s'inscrivent dans le temps long et nécessitent de la visibilité. Or l'instabilité politique, fiscale, législative et réglementaire que nous avons connue ces dernières années est perçue comme un facteur d'incertitude. Cette incertitude ne conduit pas forcément à des ruptures ou au départ des familles, mais peut en amener certaines à faire des arbitrages plus prudents, à différer leurs investissements, à ne pas recruter ou à prendre moins de risques.

Les *family offices* et les familles qu'ils accompagnent ne sollicitent pas de traitement particulier, mais demandent à disposer d'un cadre lisible, stable et applicable à tous, qui leur permette de continuer d'entreprendre, de transmettre et d'investir.

En résumé, les *family offices* accompagnent des familles qui jouent un rôle d'acteur économique de long terme : elles contribuent par l'impôt au financement des politiques publiques et participent activement, grâce à leurs investissements, à des missions d'intérêt général telles que le soutien aux entreprises, le maintien de l'ancrage territorial et le financement d'actions sociétales majeures. Notre rôle consiste à organiser cette contribution dans la durée, avec responsabilité et exigence.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous n'avez pas parlé des conditions d'adhésion à votre association, ni des conditions d'exclusion.

Il n'existe pas d'école formant au métier de *family officer*, ni de diplôme : comment avez-vous sélectionné vos 150 adhérents ? Avez-vous déjà été amenés à exclure des adhérents qui auraient commis des erreurs ?

Comment les *family offices* sont-ils financés par les familles qu'ils conseillent ? Leur rémunération prend-elle la forme d'un pourcentage ou d'un montant forfaitaire ?

M. Charles-Henri Bujard. Les modalités d'adhésion sont assez simples. Après s'être porté candidat, le postulant s'entretient avec le comité d'adhésion du

collège qui lui correspond, composé d'au moins un membre du collège et d'un administrateur de l'association. Si la candidature est validée par le comité d'adhésion, elle est ensuite soumise au conseil d'administration, seule instance légitime pour décider de la retenir. Les candidatures empruntent donc des couloirs de nage différents et chaque candidat est audité par des pairs.

La répartition des membres des collèges au sein du conseil d'administration est paritaire : parmi ses douze membres, chaque collège en compte trois.

Notre charte, établie il y a plus de dix ans, est un ensemble de valeurs, un code de conduite que nos membres signent chaque année, renouvelant ainsi leur adhésion à son contenu. Nos statuts prévoient les conditions d'admission ainsi que les motifs d'exclusion de l'association ; le non-respect de cette charte en est un. Avec Guillaume Courault, délégué général de l'association, nous avons proposé en 2025 l'exclusion d'un membre qui n'avait pas l'état d'esprit et le comportement attendus. Le conseil d'administration a confirmé cette exclusion à l'unanimité.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous arrive-t-il de refuser des candidatures ? Dans l'affirmative, quel est le taux de refus ?

M. Charles-Henri Bujard. Les candidatures présentées au conseil d'administration étant préalablement validées par les comités d'adhésion des collèges, je ne dispose pas de statistiques concernant le taux de refus.

Il y a quatre piliers dans la mission du *family office* : la mise en œuvre de la stratégie patrimoniale d'une famille et la gouvernance familiale ; la gestion financière et l'allocation d'actifs ; l'ingénierie administrative, juridique et fiscale ; la philanthropie, c'est-à-dire le patrimoine émotionnel, l'art de vivre. Pour être qualifié de *family office*, il faut œuvrer dans ces différents domaines. Ainsi, la candidature d'une structure qui ne pratiquerait que l'allocation d'actifs ne serait pas retenue par le comité d'adhésion.

Les SFO et les MFO représentent 75 % de nos membres ; nous souhaitons cantonner la part des professionnels des familles aux 25 % restants, bien que ces acteurs de notre écosystème aient toute leur place dans notre association, en particulier s'agissant du partage d'expériences.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous n'avez pas répondu à la deuxième partie de ma question. Comment sont financés les *family offices* ?

M. Charles-Henri Bujard. Le financement des *single family offices*, qui travaillent pour une seule famille, est le plus souvent décidé de gré à gré. Dans le cas le plus courant, lorsqu'il existe une holding familiale, le *family office* en est salarié.

Les *multi family offices* présentent une plus grande diversité en matière de rémunération. Les deux principales modalités sont les honoraires, qui permettent d'assurer une transparence conforme à notre charte – la famille connaît le montant

de la facture –, ou une rétribution versée par un organisme intermédiaire – une banque, par exemple – à un apporteur d'affaire. Les *multi family offices* ont souvent un agrément de CIF (conseiller en investissements financiers).

Je n'aborde pas le cas des professionnels des familles, chaque profession ayant son propre mode de fonctionnement.

M. Charles de Courson, rapporteur. Les rétributions versées par les banques sont des rétrocommissions : sont-elles transparentes pour les familles, dont vous êtes censés défendre les intérêts ?

M. Charles-Henri Bujard. Notre charte, que chaque membre signe et s'engage à respecter, exige qu'elles soient transparentes. Les familles doivent être parfaitement informées de la rémunération ainsi perçue par leur *multi family office* – ce que vous appelez des rétrocommissions ne pouvant exister s'agissant des *single family offices*.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans les secteurs de la banque et de l'assurance, cela s'appelle bien des rétrocommissions, au sujet desquelles la loi a imposé la transparence. Auparavant, un apporteur d'affaire bénéficiait de rétrocommissions de la part de la banque ou de la société d'assurance sans que les clients en soient nécessairement informés.

M. Charles-Henri Bujard. Les *multi family offices* sont souvent inscrits au registre Orias et soumis à la réglementation relative à la transparence de leur rémunération vis-à-vis de leurs clients.

M. Charles de Courson, rapporteur. Quelles sont les caractéristiques de votre clientèle en matière de niveau de revenu et de patrimoine ? Quelle est la nature dominante du patrimoine détenu – professionnel, financier, immobilier… – et du revenu perçu ? Disposez-vous de données relatives à la distribution du patrimoine et des revenus au cours du cycle de vie des clients de vos 150 adhérents ?

M. Charles-Henri Bujard. L'Affo n'interroge pas ses membres sur la composition des patrimoines des familles auprès desquelles ils interviennent. Ces informations appartiennent aux familles et les échanges de bonnes pratiques entre nos membres portent sur des sujets techniques. En effet, un *family office* ne peut être un expert dans tous les domaines : il est le chef d'orchestre qui coordonne les interventions de différents experts extérieurs.

Je ne dispose donc pas de données chiffrées concernant l'objet de votre question.

M. Charles de Courson, rapporteur. Sans aller jusqu'à communiquer des données chiffrées, existe-t-il un seuil d'intervention des *family offices* ? Des avocats fiscalistes nous ont expliqué qu'on ne les consultait pas pour un patrimoine de 100 000 euros ; ils ont évoqué 1 ou 2 millions d'euros. Pour le dire autrement, les

clients des *family offices* sont-ils des petits riches, des moyennement riches ou des très riches ?

M. Charles-Henri Bujard. Le niveau de patrimoine est l'un des critères pour se mettre en relation avec un *family office*, mais il n'est pas le seul. J'ai évoqué la gouvernance et la transmission, qui font partie des piliers du travail de *family office*.

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.

La maturité du patrimoine et la complexité de la famille entrent aussi en jeu. Les enjeux de gouvernance familiale ne concernent guère la première génération, celle du fondateur ou de la fondatrice : ils apparaissent et se compliquent au fil du temps. Le recours à un *single family office* semble intéressant à partir de patrimoines d'au moins 100 millions avec l'outil de production. On parle bien d'une famille comptant plusieurs actionnaires sur plusieurs générations.

Lorsqu'une famille recourt à un *multi family office* pour des expertises précises en matière de gouvernance et de transmission, elle reçoit une facture correspondant à la prestation fournie. Si elle veut bénéficier d'une équipe ou d'une personne dédiée – un *single family office* –, l'étendue de son patrimoine doit couvrir les coûts fixes relatifs à la gestion globale de l'écosystème familial.

M. Charles de Courson, rapporteur. En moyenne, à combien s'élèvent les honoraires d'un *multi family office* ?

M. Charles-Henri Bujard. Les *multi family offices* ont une relation commerciale avec les familles. Comme ceux d'un avocat, leurs honoraires varient selon la durée des missions confiées et l'expérience du prestataire. Croyez-moi, nous ne disposons d'aucune statistique et nous n'interrogeons pas nos membres à ce sujet.

Nous nous concentrons sur la gestion d'un écosystème familial organisé autour d'un outil de production ; cette gestion repose sur la dimension humaine du patrimoine et sur sa transmission. Il n'existe pas deux outils de production ni deux familles identiques.

M. Charles de Courson, rapporteur. La rémunération relève-t-elle des BNC (bénéfices non commerciaux), du salariat ? Vous avez parlé de salariat à propos des *single family offices*.

M. Charles-Henri Bujard. Oui, les *single family offices* disposent de contrats de travail. En revanche, les *multi family offices* pratiquent généralement la facturation d'honoraires.

Au sein de l'Affo, la part des rétrocessions dans la rétribution globale déclarée par un *multi family office* ne doit pas excéder 50 %. Ainsi, si la facturation d'honoraires peut être le mode exclusif de rémunération de certains *multi family offices*, cela ne peut pas être le cas des rétrocessions.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ces honoraires sont bien des BNC, mais qu'en est-il fiscalement ?

M. Charles-Henri Bujard. Les *multi family offices* sont des SAS (sociétés par actions simplifiées) ou des SA (sociétés anonymes) ; pour elles, il s'agit de chiffre d'affaires.

M. le président Jean-Paul Mattei. Avez-vous défini des critères de chiffre d'affaires pour accepter des membres dans votre association ?

M. Guillaume Courault, délégué général de l'Association française du *family office*. Nous n'avons aucun seuil de recrutement fondé sur le chiffre d'affaires, mais nous regardons quels types d'activités ces sociétés exercent et quelle expertise elles possèdent. C'est un sujet important parce que le conseil et l'accompagnement en matière de gestion de patrimoine diffèrent du *family office*, qui repose sur une approche plus globale.

Nous sommes très vigilants sur le mode de rémunération parce que c'est lui qui assure l'indépendance du conseil. Or un *family office* doit travailler dans l'intérêt exclusif de la famille. Nous leur demandons quelle est la quote-part d'honoraires purs, au forfait, au temps passé, s'ils touchent des rétrocommissions, si ces rétrocommissions sont reversées au client. En effet, certains *family offices* qui bénéficient d'une réduction auprès du fournisseur de produits – compagnie d'assurance, société de gestion, banque – acceptent la rémunération de la part de ce dernier mais en font profiter leur client.

La transparence est essentielle : le client doit savoir exactement ce qu'il achète. Pour notre association, l'idéal est un modèle fondé sur des honoraires, mais il faut être lucide : cette profession n'a pas été créée hier, il existe des pratiques de place et une très grande hétérogénéité des modèles économiques. Notre rôle est d'accompagner cette profession vers l'amélioration des pratiques. Cela passe par la sensibilisation au fait que seule la rémunération provenant du client permet de garantir une indépendance totale. Les *multi family offices* ont bien cela à l'esprit – cela ne concerne pas les *single family offices*, qui n'ont pas d'activité commerciale et ne vendent pas leurs conseils à titre professionnel : ils sont salariés de holdings familiales.

M. le président Jean-Paul Mattei. Proposez-vous des cycles de formation à vos membres ? Combien de personnes travaillent en moyenne dans ces structures de *family office* : dix, quinze ? Avez-vous des exigences concernant les compétences, les diplômes, les références ?

M. Charles-Henri Bujard. Dans notre jargon, nous disons que le *single family office* est un métier de « cheveux gris », parce qu'il faut avoir un peu de bouteille pour l'exercer. Le profil est souvent celui d'un ancien directeur financier ou juridique d'un groupe familial : il a côtoyé la famille et connaît bien l'écosystème du groupe, puis finit par basculer du côté du *family office*. Il amène donc son expertise et des années d'expérience.

Concernant le *multi family office*, sa responsabilité, une fois qualifié, est de s'assurer qu'il dispose dans ses équipes des meilleurs profils pour servir les familles. La démarche est commerciale : il y a de la concurrence. Le service à la famille nécessite d'être précautionneux et, en tout état de cause, excellent.

La formation est un axe stratégique pour notre association. Nous avons développé depuis six ans un partenariat avec l'Aurep (Association universitaire de recherche et d'enseignement sur le patrimoine), un important organisme de formation de Clermont-Ferrand qui a créé un certificat spécifique aux métiers du *family office*. Ce certificat permet de faire le tour des compétences nécessaires en la matière : droit privé, droit international, fiscalité, sociologie, tout ce qui touche à l'humain dans les familles, *corporate*, méthode d'allocation d'actifs… Il a été reconnu par France Compétences fin 2025 et est éligible au CPF (compte personnel de formation).

Si les équipes des *multi-family offices* sont composées de têtes bien faites, diplômées de grandes écoles ou de grandes universités françaises, il est bon qu'elles approfondissent leurs compétences après quelques années d'exercice. Toutefois, nous n'établissons pas un classement des compétences – telle compétence vaut tant de points – pour accepter l'adhésion d'un nouveau membre.

M. Charles de Courson, rapporteur. J'en viens au deuxième bloc de questions, qui concerne la fiscalité des familles.

Disposez-vous de cas types de gestion fiscale pour un ménage possédant des revenus élevés ou très élevés, un patrimoine important ou très important, des revenus élevés d'une nature spécifique ou présentant une dominante patrimoniale particulière – immobilière ou financière ? Y a-t-il un peu de tout ou bien constatez-vous l'existence de dominantes ? Préconisez-vous de suivre telle ou telle direction au vu de l'état de la fiscalité française et de son évolution ?

M. Charles-Henri Bujard. C'est une excellente question. Il y a autant de schémas que de familles. Tout dépend de la maturité de la famille : s'agit-il de la première génération à investir ou de la huitième ou neuvième génération ? Au cœur du dispositif se trouve l'outil de production, qui apporte déjà des revenus à la puissance publique par l'intermédiaire des différents impôts auxquels sont soumises les entreprises.

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 « dérisquer » 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. L'important est de permettre à ces familles de se « dérisquer ».

Il faut comprendre également que la stratégie d'allocation ne dépend pas uniquement de la fiscalité. Nous sommes sur du temps long. Une famille, c'est comme un bateau : ça ne se construit pas pour éviter les grains. Il peut y avoir des coups durs économiques, des difficultés budgétaires, des nouveautés en matière de fiscalité : on ne peut pas construire une stratégie seulement sur de la fiscalité – je suis catégorique sur ce point. Cela étant, la fiscalité est un domaine que nous devons bien connaître, raison pour laquelle nous recrutons des experts. La loi définit un cadre fiscal ; il nous appartient ensuite de présenter le meilleur chemin aux familles, qui paieront naturellement leur dû.

En matière de gestion de patrimoine, l'un des grands axes est la capitalisation, avec des outils que tout le monde connaît, comme l'assurance vie. L'enjeu de la transmission oriente aussi vers certains véhicules dont on parle beaucoup dans notre environnement. La maturité du portefeuille patrimonial d'une famille est étroitement liée à sa propre maturité.

M. Charles de Courson, rapporteur. Pour préparer une succession, on ne place pas tous ses œufs dans le même panier : on fait un peu d'assurance vie, un peu d'immobilier – d'entreprise plutôt que de logement. Pourriez-vous nous parler des outils en matière de transmission ?

M. Charles-Henri Bujard. Les familles entrepreneuriales investissent volontiers dans ce que nous appelons le *private equity*, le non-coté. Étant elles-mêmes des entrepreneurs, elles ont le sens du risque et parlent le langage de l'investisseur : elles n'hésitent donc pas à réinvestir dans ce qu'elles peuvent espérer être des pépites. Cette donnée est d'ailleurs en très forte augmentation dans notre baromètre de l'année dernière : les actions représentaient 55 % de l'investissement, dont 38 % dans le non coté – les entreprises de taille intermédiaire ou moyenne, qui ne sont pas sur les marchés boursiers – et 17 % dans le coté, tandis que l'immobilier représentait 13 %, l'investissement dans la dette 11 %, les liquidités 9 %, les infrastructures et autres 12 %. L'esprit entrepreneurial reste donc majoritaire, même s'il y a quand même de l'immobilier.

La transmission ne se résume pas à un schéma fiscal. Dans une famille entrepreneuriale, le sujet principal d'une génération est d'identifier celle qui va lui succéder. Ce n'est pas un moment, ce n'est pas un âge : c'est une période de vie. Les familles sont de plus en plus organisées pour identifier ce que nous appelons la *next gen*, et cela peut commencer très tôt. Elles adoptent une véritable démarche de ressources humaines pour détecter les compétences de ceux qui, demain, pourraient

reprendre le groupe familial. Quand une famille compte plusieurs générations ou plusieurs branches, elle doit au préalable régler la question de la gouvernance.

Pour la transmission, notre pays nous a offert il y a vingt-deux ans un outil fiscal formidable, stable, qui permet de transmettre non de l'argent mais des parts de sociétés familiales : le pacte Dutreil. Le terme de pacte est pertinent car il évoque, au-delà des conditions d'abattement qu'il offre, l'image d'une famille qui reste groupée, grâce à l'engagement de conserver les titres en son sein qui est la contrepartie de l'avantage fiscal.

Les *family offices* assurent tout un travail préparatoire pour permettre aux familles de transmettre l'outil de production dans l'objectif de le pérenniser. On dit parfois que la génération qui dirige le groupe n'est que le passeur de patrimoine. Celui-ci, hérité d'une génération précédente, doit être transmis aux générations suivantes.

Notre société connaît un bouleversement important : la notion de verticalité a disparu. Pendant longtemps, en France, les industries étaient traditionnellement reprises par la fille ou le fils du dirigeant. La génération qui arrive ne se conforme plus à ces codes et les familles, accompagnées par les *family offices*, ont entamé une démarche pour donner envie aux jeunes générations de monter au filet pour reprendre l'entreprise familiale. Un tel processus prend au moins dix ans. L'âge n'est pas forcément déterminant : ce qui compte, ce n'est pas que la génération au pouvoir ait 65 ou 75 ans, c'est son état d'esprit. Et, parce que toute organisation a une conséquence fiscale, le chemin que la plupart des dirigeants empruntent pour organiser la transmission, c'est le pacte Dutreil.

M. Charles de Courson, rapporteur. Le pacte Dutreil n'est qu'un outil parmi d'autres. Voyez-vous se développer le démembrement de propriété ? Il peut constituer une réponse au problème de l'âge auquel on recourt à des donations pour anticiper la transmission. Avant de transmettre le pouvoir, on peut en effet commencer par céder la nue-propriété des biens. Comment ces différents éléments s'articulent-ils ?

Concernant le pacte Dutreil, constatez-vous des reventes juste après la date limite de conservation, que nous avions fixée d'abord à quatre ans plus deux – l'engagement de conservation des titres s'élevant à quatre années à titre individuel, à l'issue d'une période de deux années à titre collectif –, puis à six ans plus deux – la durée de l'engagement individuel passant à six ans ?

M. Guillaume Courault. Le pacte Dutreil est très utilisé par nos membres, car il est perçu comme un outil indispensable. Le coût d'une transmission étant de 45 %, bon nombre de boîtes ne pourraient pas rester au sein de la famille si cet outil n'était pas disponible.

Le pacte Dutreil procure un avantage important, mais il est grevé d'une contrepartie : la durée de détention, en effet rallongée dans le cadre du budget pour 2026. Au sein de l'Affo, nous trouvons cela tout à fait logique car c'est l'esprit de

la loi. Cela n'a pas eu de conséquences dommageables sur la compétitivité des entreprises ni sur leur capacité à être transmises. Combiné à un démembrement, le pacte Dutreil est encore plus efficace, car il permet de réduire sensiblement les taux, qui tombent à des niveaux très intéressants. Ne faisant pas de conseil, nous n'incitons pas nos membres à l'utiliser, mais nous constatons que cet outil est omniprésent dans la construction des transmissions opérées par les membres de l'Affo.

Un chiffrage actualisé du coût du pacte Dutreil montre que l'on est passé de 500 millions à 5 milliards d'euros, ce qui indique un recours élevé à cet outil pendant l'exercice qui a été évalué. Ce coût, qui peut paraître important, correspond à celui de la souveraineté économique de notre pays, le pacte permettant à nos entreprises de rester françaises. À titre personnel, je le trouve tout à fait raisonnable. La dissuasion nucléaire française représente 7 milliards d'euros ; s'agissant de sa souveraineté économique, la France doit pouvoir se payer ce type d'outils, même à ce prix-là.

Il ne faut pas sous-estimer l'importance de la contrepartie pour les actionnaires. Ceux-ci ont une lourde responsabilité, une fois la transmission accomplie, pendant des durées qui sont longues – six ans, huit ans. Le risque entrepreneurial est en effet porté par le groupe, par ses dirigeants et, *in fine*, par les actionnaires. Des outils existent pour lisser ce risque lorsque l'activité va moins bien, mais les engagements des actionnaires n'en demeurent pas moins importants. Le pacte Dutreil est donc un outil très apprécié et même indispensable, mais il ne faut pas perdre de vue les contreparties qu'il impose. C'est du donnant-donnant : une fois transmise, l'entreprise est incarnée par des gens qui ont une véritable responsabilité dans la durée.

M. Charles de Courson, rapporteur. Estimez-vous que les durées prévues dans le cadre du pacte Dutreil sont équilibrées et permettent d'atteindre l'objectif du législateur, à savoir maintenir durablement le caractère familial de l'entreprise ?

M. Charles-Henri Bujard. C'est une question très complexe.

J'en reviens à la responsabilité des actionnaires et au risque investisseur. Vous avez évoqué le démembrement : transmettre la nue-propriété de titres, c'est déjà un acte de pédagogie à l'égard de ceux qui les reçoivent. Être actionnaire d'une entreprise familiale entraîne en effet beaucoup plus de devoirs que de droits ; cela fait partie de la formation des jeunes actionnaires. Tous n'ont pas vocation à devenir des dirigeants de l'entreprise familiale : les choix en la matière reposent autant sur les compétences que sur les personnes.

Quand une entreprise familiale est implantée depuis plusieurs générations et bénéficie d'un rayonnement territorial, c'est une histoire qui s'écrit entre la famille et la région. Je n'ai pas d'exemple d'actionnaires qui attendraient la fin du délai pour pouvoir partir. Le véritable sens du pacte est d'assurer la pérennité de

l'outil de production. Votre dernière réforme, en retirant du dispositif des biens qui n'avaient rien à y faire – ils ne correspondaient ni à la lettre ni à l'esprit de la loi Dutreil –, a permis de remettre l'église au milieu du village, l'objectif principal de cette politique publique étant de préserver l'ancrage des entreprises en France.

M. Charles de Courson, rapporteur. Nous ne l'avons fait que partiellement. L'amendement qui avait été adopté par la commission limitait le dispositif aux seuls biens professionnels, ce qui est l'esprit même de la loi Dutreil. Puis, après quelques allers-retours, les biens somptuaires avaient été intégrés, ce qui ne couvrait d'ailleurs qu'une partie très minime du problème. Quelle est votre opinion à ce sujet ?

M. Charles-Henri Bujard. La bonne solution est celle qui nous permet de nous concentrer sur la pérennité de l'entreprise dans son territoire. Il faut revenir à l'origine du dispositif – je ne sais pas si vous avez auditionné M. Dutreil.

M. le président Jean-Paul Mattei. Vous n'avez pas tout à fait répondu à la question du rapporteur sur d'éventuels pactes Dutreil qui seraient suivis d'une cession. Est-ce que cela existe ?

M. Charles-Henri Bujard. Si vous organisez un pacte Dutreil et que vous cédez tout de suite…

M. le président Jean-Paul Mattei. Auparavant, un pacte Dutreil réputé acquis permettait de limiter l'engagement de conserver les titres à quatre ans, à condition que le donataire soit dirigeant de l'entreprise. Le travers de ce dispositif est qu'il permet de céder les titres plus rapidement. Pensez-vous que certains puissent en faire une stratégie ? Personnellement, je n'ai jamais rencontré ce cas, mais cela peut arriver. De votre côté, vous semblez plutôt miser sur la durée.

Par ailleurs, la conséquence d'un démembrement dans le cadre d'un pacte Dutreil est que l'usufruitier n'a plus voix au chapitre concernant la gestion de l'entreprise ; il ne conserve que le droit de voter aux assemblées décidant de la distribution du bénéfice. Or les dirigeants veulent avoir les mains libres, y compris pour bénéficier du résultat. Quelles stratégies développent-ils en la matière ?

Enfin, la réforme de 2017 qui a supprimé l'ISF (impôt de solidarité sur la fortune) et l'a transformé en IFI a-t-elle eu pour conséquence de faciliter les transmissions familiales, notamment en maintenant dans le périmètre les actionnaires familiaux non professionnels ? Avez-vous noté une modification en ce sens ?

M. Charles de Courson, rapporteur. Le président vous pose cette question parce que la Cour des comptes explique dans son rapport que le taux de cession des entreprises sous Dutreil, si je puis dire, n'est pas sensiblement différent de celui des entreprises sans Dutreil. Vous nous dites que ce n'est pas du tout ce que vous constatez dans les entreprises dont vous êtes chargés.

M. Charles-Henri Bujard. L'écosystème dont nous nous occupons est tout petit ; il représente près de 600 familles.

Avant 2017, certaines grandes familles françaises étaient obligées de vendre leur entreprise pour payer l'ISF. Depuis la création de l'IFI, la valeur mobilière n'est plus taxée. Si je ne dispose pas de statistiques précises à ce sujet, je suis convaincu que cela a favorisé une plus grande circulation et un maintien au sein du groupe familial. S'agissant du démembrement, la nue-propriété, comme son nom l'indique, ne rapporte aucun fruit : vous détenez un papier, mais vous n'avez pas les ressources financières pour payer un impôt.

J'en viens à votre question sur le démembrement, monsieur le président. Je l'ai dit, la nue-propriété, c'est le début de l'acte de pédagogie. Il faut tenir ses troupes. Les parents qui cèdent la nue-propriété vont certes continuer à recevoir les fruits de l'entreprise, mais ils n'auront plus voix au chapitre que pour les décisions concernant l'affectation des bénéfices. Ils sont à la merci de leurs héritiers.

D'où le rôle de l'*affectio familiae*. Cet écosystème d'entreprises familiales a quelque chose de fabuleux. Les jeunes générations sont biberonnées à l'histoire du groupe familial depuis leur plus jeune âge. Il n'est pas rare pour nos confrères ou consœurs d'entendre parler de séminaires – on pourrait les appeler des cousinades – où l'on commence à présenter l'entreprise familiale aux enfants. On leur fait visiter les sites industriels, quand il y en a. Transmettre en démembrant est donc un vrai pari.

Revendre alors que l'on est encore dans le cadre d'un pacte Dutreil est stupide, car on abandonne *de facto* tout ce qui est permis par celui-ci.

Je ne dispose pas de statistiques précises ni d'informations sur les cessions qui interviendraient après le délai de huit ans.

Mme Eva Sas (EcoS). Êtes-vous amenés à mettre en place des holdings patrimoniales de façon à y capitaliser les revenus ?

Vos clients vous indiquent-ils parfois qu'ils réfléchissent à changer de résidence fiscale en allant à l'étranger ? Qu'est-ce qui pourrait les amener à envisager un exil fiscal ?

M. Charles-Henri Bujard. J'ai insisté sur les enjeux humains au sein de la famille. On pourrait dire par analogie que la holding familiale – dont on a beaucoup parlé fin 2025 – est un organe vital de l'économie familiale, qui est patiente, productive et protectrice. Nous pouvons regrouper dans une holding familiale les actionnaires, quelle que soit leur importance, grâce à l'*affectio familiae*, qui est parallèle à l'*affectio societatis* de l'écosystème de l'entité de production.

Il n'y a pas de définition de la holding, mais on pourrait dire en français qu'il s'agit de la maison mère. Son rôle est de contribuer à l'essor de ses filiales et, quand l'une d'entre elles rencontre des difficultés, de pouvoir faire des apports

financiers lui permettant de passer ce moment. Quand vous souhaitez lever des fonds, se manifester en tant que holding représentant un groupe familial est peut-être plus rassurant pour les banquiers. Il en est de même pour la garantie apportée par la signature de la holding. Cela fait indéniablement partie de notre écosystème.

En ce qui concerne la mobilité fiscale, il faut comprendre que l'écosystème familial n'aime pas l'instabilité. Au cours de cette audition, nous avons parlé de temps long, d'investissements dans la durée, du pacte Dutreil, qui existe depuis vingt ans. L'instabilité de la loi fiscale rend difficile l'établissement d'une stratégie constante. Elle suscite forcément des hésitations et des peurs, dont il peut résulter de moindres investissements. La question de la mobilité se pose pour certaines familles, même si elles sont très rares.

En revanche, il y a deux catégories de personnes. Les seniors sont plus ancrés dans la nation, tandis que la nouvelle génération, qu'on a volontiers envoyée faire ses études à l'étranger, a la planète pour terrain de jeu et, de ce fait, envisage peut-être plus facilement une mobilité.

L'Affo n'a pas de politique. Nous rassemblons les meilleures compétences et les meilleures pratiques. Nous ne conseillons pas nos membres : ils viennent à nous et échangent entre eux. Nous ne donnons pas des cours du soir de fiscalité allégée ou de mobilité.

Guillaume Courault est à mes côtés depuis quinze mois. Alors qu'il avait pris son poste de délégué général depuis une semaine, il a reçu six courriels venant de pays limitrophes qui proposaient des interventions auprès de nos membres pour leur exposer combien il était plus agréable d'aller habiter ailleurs qu'en France.

M. Charles de Courson, rapporteur. Qui vous envoyait ces courriels ?

M. Charles-Henri Bujard. Ils émanaient d'organismes situés dans des pays limitrophes. Je crois que nous avons neuf pays limitrophes, dont le Luxembourg, l'Italie et l'Espagne.

M. Charles de Courson, rapporteur. Des *family offices* locaux ?

M. Charles-Henri Bujard. Non. Je ne saurais même pas comment les qualifier. Je ne pense pas que Guillaume ait gardé ces courriels.

Mais il faut surtout retenir qu'il y a un décalage entre la libre circulation des biens, des services et des personnes en Europe et les différences fiscales d'un pays européen à l'autre. Nous sommes un peu en retard sur les Italiens et les Allemands en ce qui concerne les entreprises familiales.

Or 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. Par-delà les aspects purement fiscaux, si ces entreprises suffoquent pour des raisons

économiques et que les familles doivent céder leurs actifs, on ne sait pas qui rachètera. En outre, l'entreprise familiale est au cœur d'un écosystème : elle fait vivre tout ce qui est autour d'elle, comme nos grands groupes font vivre les entreprises familiales.

M. Charles de Courson, rapporteur. Avez-vous vécu des changements de résidence fiscale, des délocalisations en Belgique, en Suisse, en Allemagne, en Italie, en Espagne… ?

Si oui, l'*exit tax* pourrait-elle être un frein ?

M. Charles-Henri Bujard. Je n'ai pas connaissance de famille qui soit partie. En revanche, ce n'est pas parce qu'une famille part qu'elle ne détient plus l'outil familial, qui, lui, reste situé en France. Je suis évidemment favorable à tout ce qui protégerait la localisation de nos entreprises en France.

Dans les stratégies d'investissement, il est possible qu'une partie des allocations d'actifs ne se fasse pas à l'intérieur de nos frontières. Chercher des supports d'investissement dans les pays européens – voire plus loin – est tout à fait légal et déclaré.

M. le président Jean-Paul Mattei. L'article du projet de loi de finances pour 2026 portant sur les holdings patrimoniales a suscité un peu d'émotion. Mon grand regret est que peu de personnes ont lu la version initiale du texte – peut-être fallait-il l'améliorer – et en ont compris l'esprit.

Votre fonction n'est pas de vous immiscer dans le management de l'entreprise. Vous vous chargez plutôt de la gestion du patrimoine des entrepreneurs. J'ai bien compris qu'il fallait qu'il y ait une entreprise, faute de quoi il n'y avait pas de *family office*.

Je regrette qu'on ne fasse pas une distinction entre les différentes holdings. Selon moi, une société mère est une holding active, grâce à une gestion centralisée de la trésorerie. Ce type de société n'était pas concernée par l'article 3 du projet de loi de finances, puisque la rédaction initiale s'appuyait sur la remontée de dividendes et sur le fait de les encapsuler dans la holding. Les dividendes réinvestis dans l'entreprise n'étaient pas visés.

Le rapporteur et moi-même avons connu l'époque des réserves précomptables. Il fallait « rajeunir » les réserves qui n'avaient pas été distribuées pendant cinq ans. Lorsque j'étais jeune stagiaire, nous examinions l'ancienneté des réserves.

La directive « mère-fille » a mis fin à tout ça, peut-être pour le bien et le développement des entreprises. Mais cela reste un sujet. La niche Copé n'est pas une vue de l'esprit. Vous comprendrez que, pour légiférer, nous avons besoin de savoir ce qui est faisable sans casser la mécanique.

Tout le monde n'est pas d'accord sur le pacte Dutreil au sein de cette commission, ce qui est normal. On dit souvent que ce pacte a été modifié quinze fois. Disons plutôt qu'il a été amélioré quinze fois. Ses effets ont certes été un peu édulcorés depuis un ou deux ans, mais toutes les mesures précédentes étaient destinées à l'améliorer, contrairement à ce que disent certains avocats fiscalistes. Cela étant, ces mesures posent le problème de la stabilité législative et de la vision à long terme.

J'aimerais connaître votre sentiment sur l'esprit initial de l'article 3, qui consistait à réfléchir à l'imposition de bénéfices qui servent à faire des placements mais qui n'ont plus de vocation économique.

M. Charles de Courson, rapporteur. En droit américain, on distingue les encaisses oisives de celles dont on a besoin pour le fonctionnement du groupe. Ça n'existe pas en droit français. Si l'article 3 avait été voté, il y aurait eu un problème de définition.

M. Philippe Bonnecarrère (NI). Vous êtes intervenu à plusieurs reprises sur ce thème, monsieur le président. Avez-vous demandé à vos collaborateurs une analyse de droit comparé pour savoir comment était faite aux États-Unis la distinction entre patrimoine professionnel et personnel au sein des holdings ? On voit bien qu'il faut dissocier le traitement de l'un et de l'autre.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je vais répondre puisque je suis interpellé. Lorsque l'ISF était en vigueur, les grosses trésoreries posaient un problème et on attirait l'attention sur le risque que cela présentait en cas de contrôle. Le sujet a disparu en même temps que l'ISF, qui a été supprimé par mesure de simplification. On taxe désormais seulement les actifs immobiliers.

Un des problèmes majeurs du temps de l'ISF concernait la répartition entre patrimoine professionnel et non professionnel, car l'outil de travail n'y était pas soumis. Il existait bien des pactes Dutreil ISF, mais ce n'était pas forcément très satisfaisant et cela pouvait être assez angoissant. La réforme est peut-être allée dans le bon sens.

M. Philippe Bonnecarrère (NI). Ma question ne portait pas sur le droit français mais sur le droit comparé. Comment procèdent d'autres pays pour opérer une distinction dans la nature des fonds détenus par les holdings ?

M. Charles de Courson, rapporteur. Les gens l'ont oublié, mais le droit américain fait dans le socialisme, puisqu'il taxe à hauteur de 20 % les bénéfices non distribués…

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous disposons de quelques éléments, notamment grâce à l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). Nous allons faire des recherches sur ce point.

M. Guillaume Courault. Il me semble que 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.

Monsieur le président, je vais faire part de ma lecture de l'épisode du projet de budget, qui s'appuie sur mon expérience personnelle. J'ai le sentiment que les membres de l'Affo sont tous concernés par le plafond de 75 % pour l'imposition des revenus. Ce n'est qu'un sentiment : nous ne disposons pas de statistiques et nous ne demandons pas leurs déclarations de revenu à nos membres. Quand on a un patrimoine important, le niveau d'imposition lié au cumul de l'IR (impôt sur le revenu) et de l'IFI est bien souvent très élevé, notamment en ce qui concerne la composante patrimoniale. De ce fait, les revenus sont taxés à 75 % – c'est-à-dire qu'il ne vous reste que 25 % de tous les revenus supplémentaires que vous pouvez percevoir.

Le projet de taxation des holdings émanait initialement de l'administration – en l'occurrence la DGFIP (direction générale des finances publiques) et la DLF (direction de la législation fiscale) –, qui faisait le constat qu'il n'y avait pas assez de revenus soumis au plafonnement de 75 % sur les hauts patrimoines. Elles se sont mises à chercher des moyens pour corriger ça, en respectant la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Elles ont eu beaucoup de mal, voire n'y sont pas arrivées du tout.

La question s'est alors posée de savoir comment parvenir au même résultat, mais en empruntant un chemin détourné. Puisqu'on ne pouvait pas imposer à un contribuable de se distribuer des revenus, l'idée est née de taxer directement la trésorerie de la holding.

Par-delà le fait que le raisonnement est en lui-même relativement critiquable, puisqu'il s'agit de contourner un obstacle constitutionnel, il est important de relever que les holdings animatrices ont un vrai rôle professionnel. La fonction de la trésorerie est primordiale, qu'elle soit investie ou non à long terme, car elle participe à la solvabilité du groupe et à sa capacité de financement, ainsi qu'à celle de ses filiales. C'est une ligne très importante.

À côté de ces holdings animatrices, on trouve des holdings patrimoniales, qui sont la cible principale des projets de taxation. Encore une fois, ces holdings patrimoniales ont beaucoup d'autres vocations que la capitalisation de leurs revenus.

Ce sont des sociétés enregistrées au RCS (registre du commerce et des sociétés), qui possèdent la personnalité morale et ont leur propre patrimoine. Pardonnez-moi, mais le patrimoine de la société n'est pas celui de l'actionnaire. Je sais que vous en êtes convaincu, monsieur le président. C'est une évidence.

Le rôle d'un président de SAS est de gérer le patrimoine de sa société. S'il constate que les actionnaires familiaux ont besoin d'une distribution de dividendes,

il peut éventuellement faire en sorte de répondre à ce besoin. Mais si celui-ci n'existe pas, son rôle n'est pas de purger le cash de la société chaque année. Il est d'utiliser la trésorerie pour favoriser le développement, les affaires et la rentabilité de la société.

Taxer directement la trésorerie d'une holding en considérant – de manière un peu rapide, de mon point de vue – qu'elle est improductive est une erreur manifeste. Personne ne garde une trésorerie conséquente improductive par plaisir. C'était notamment le cas pendant les très longues années de taux d'intérêt nuls.

Un exemple va permettre d'illustrer mon propos. 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. Elles savent ce qu'est une telle entreprise et comment elle se gère. C'est pourquoi elles n'ont aucune réticence à envisager d'investir dans d'autres entreprises. Elles peuvent le faire en direct, en faisant du co-investissement ou en passant par des fonds de *private equity*.

Quand vous signez un engagement dans un tel fonds, l'argent est appelé au plus tard au bout de cinq ans. Cette trésorerie est immobilisée au sein de la holding et il n'est pas possible de la placer sur des supports à risque, car vous risqueriez de ne pas avoir la trésorerie nécessaire au moment où l'argent est appelé. La trésorerie correspondante peut donc rester pendant longtemps sur des supports que certains considèrent improductifs. Mais l'argent est déjà investi, même s'il n'a pas encore été appelé. Je pourrais vous citer des douzaines d'exemples de ce type.

On peut contester l'idée même selon laquelle ces sociétés ne servent qu'à encapsuler des revenus non distribués. Cette formule est d'ailleurs pour le moins critiquable : une fois que les dividendes sont remontés et que la holding a facturé, ce sont des bénéfices. Les réserves de la holding, qui sont distribuables, ne sont donc pas du revenu qui n'a pas été distribué. Une fois que la holding a fait son travail, elle peut décider de distribuer ou de ne pas le faire.

L'esprit de l'article 3 consistait à taxer directement ce qui constitue le centre de l'économie, c'est-à-dire la trésorerie, sans que personne ait la capacité de déterminer si elle est productive ou non.

M. le président Jean-Paul Mattei. Vous faites une analyse à charge que je ne partage absolument pas.

Dans le régime de l'apport-cession, il y a bien un engagement d'investir de nouveau dans un certain délai et la trésorerie est bien destinée à être réinvestie.

En tant que législateur, nous faisons ce que nous pouvons avec les majorités dont nous disposons. Nous essayons de réfléchir à l'acceptabilité de dispositifs et au respect des équilibres dans notre société. Le problème est qu'une personne physique n'a pas le choix et devra payer la *flat tax*, désormais fixée à 31,4 %. Celui

qui loge ses revenus dans une personne morale peut avoir pour objectif de réinvestir. Dans ce cas, il n'y a pas de problème. Mais il est aussi possible que cet argent ne circule pas.

Dans sa version initiale, l'article 3 ne concernait pas la trésorerie d'un groupe de société gérée par une holding active. J'avais pour ma part déposé un amendement prévoyant que seules les sommes immobilisées pendant plus de trois ans soient taxées.

On aurait très bien pu adapter le texte. Mais on ne peut pas écarter tout changement d'un revers de la main. Je rappelle qu'il s'agissait alors de choisir entre la taxe Zucman et l'article 3.

Vous avez évoqué l'impôt sur la fortune improductive. C'est une invention des sénateurs, pas des députés. Cette appellation était peut-être maladroite, mais il s'agissait de viser les placements sans risque. Des gens prennent des risques en achetant des appartements et ils sont soumis à l'IFI. En revanche, on ne demande rien à ceux qui placent leur argent dans des contrats sans risque. La mesure obéissait simplement à un principe d'équité, tout en cherchant à orienter davantage l'épargne vers l'immobilier, en exonérant les investissements en faveur du logement. Tout cela avait sa propre logique.

On peut toujours trouver des arguments techniques pour s'opposer – même si je les entends. Vous conviendrez pourtant qu'il y a trente ans, rajeunir les réserves ne posait pas de problème, et cela concernait toutes les entreprises. C'était le mécanisme de l'avoir fiscal.

Désormais, une société qui remonte ses dividendes dans le cadre du régime mère-fille doit acquitter l'impôt sur les sociétés seulement sur une quote-part forfaitaire de 5 % pour frais de gestion. Le taux de cet impôt était de 33 1/3 % et il est passé à 25 %, soit beaucoup moins. Autrement dit, le taux d'imposition effectif est de 1,25 %. Tout cela fait qu'on est bien obligé de réfléchir. On peut avoir le même type de débats à propos de la niche Copé.

M. Charles de Courson, rapporteur. Monsieur Courault, vous êtes excessif. Nous vous écoutons, mais dire que toute liquidité ou quasi-liquidité – on peut toujours placer dans des bons à court terme – est par définition liée à l'exploitation de l'entreprise n'est pas exact.

D'ailleurs dans le droit américain, de même que dans d'autres droits, on examine la question au cas par cas. On peut expliquer au fisc qu'une encaisse n'est pas oisive, qu'on est en train de négocier le rachat de telle activité et qu'on a accumulé de la trésorerie pour faire face à ce besoin.

Mais on ne peut pas dire que quelqu'un qui a tout investi dans des assurances vie ou des obligations d'État avait pour but de faire fonctionner le groupe. Or il est possible de procéder ainsi.

M. Charles-Henri Bujard. S'agissant du comportement des familles que nous accompagnons, un sujet est très central : c'est l'entrepreneuriat. Par définition, un entrepreneur, un bon père de famille, un bon chef d'entreprise ne laisse pas l'argent dormir. Il va le réinvestir.

Comme l'a indiqué Guillaume, il est exact que lorsque l'on fait du *private equity* on s'engage sur cinq ans, mais cela va durer ensuite neuf ou douze ans. Tout est affaire de modération et il faut un fléchage.

Nous avons eu des débats entre nous. Certains ont considéré que si l'on préemptait l'impôt au niveau de la trésorerie, c'est-à-dire sur un revenu non distribué – en appliquant la *flat tax*, soit 31,4 %, puisqu'il s'agit d'imposer une personne physique –, on ne toucherait pas l'argent plus tard.

Dans une période de discours et de signaux forts sur la nécessité de renforcer notre souveraineté industrielle, la manière dont les familles peuvent s'impliquer est abordée naturellement. Au fond, c'est une question de fléchage et de responsabilité nationale. C'était un peu l'esprit du pacte Dutreil à l'origine.

M. Charles de Courson, rapporteur. Avec le président, nous avons une question subsidiaire à vous poser.

Vous savez que des débats ont lieu à propos d'une idée destinée à résoudre le problème de l'imposition des revenus les plus élevés et des plus hauts patrimoines. Elle consisterait à créer une taxe de 2 %, assise sur l'ensemble du patrimoine – y compris les biens professionnels – et applicable de façon différentielle, c'est-à-dire qu'elle serait égale à la différence éventuelle entre 2 % et ce qui est payé au titre de l'IS, de l'IFI et des taxes foncières. Je simplifie, mais c'est de cela qu'il s'agit.

Supposons qu'une telle taxe soit créée en retenant le taux que propose M. Zucman, soit 2 % – sachant que, de mémoire, le gouvernement avait proposé 0,5 %. Selon vous et vos collègues, quelle serait la réaction des familles qui détiennent de grosses PME ou ETI ?

M. Charles-Henri Bujard. La réaction de ces familles dépendrait bien évidemment de la manière dont elles seraient affectées. Il y a forcément un seuil de résilience, même si je n'en connais pas le niveau. Lorsque ce projet de taxe a circulé, des exemples ont été donnés de grandes pépites françaises qui étaient concernées. Si un tel impôt devait aboutir à une vente partielle mais qui se répète chaque année, cela reviendrait à la situation d'une grande famille obligée de vendre à l'époque de l'ISF parce que ses membres n'avaient pas les moyens de payer celui-ci.

Si l'on touche à l'outil de production national détenu par l'ensemble des familles, on se tire une balle dans le pied.

M. Charles de Courson, rapporteur. Que se passerait-il, d'après vous, pour les 600 familles dont vos collègues s'occupent ? Des ventes massives ? Des délocalisations de résidence fiscale ?

M. Charles-Henri Bujard. Je ne peux pas prédire ce qui se passerait. En revanche, si vous obligez une famille à vendre pour payer l'impôt, elle conserve des liquidités après l'avoir acquitté mais ne possède plus l'entreprise familiale, c'est-à-dire son ancrage territorial. Je ne peux pas dire quelles seraient les conséquences.

Nous accompagnons des familles qui se battent chaque jour pour la pérennité de leur histoire familiale. Certaines, très anciennes et dont nous nous estimons chanceux d'avoir les équipes dans notre association, ont traversé des guerres et ont maintenu l'outil de production vaille que vaille. Il y a donc chez elles une vraie appétence pour un outil de production national – ce qui inclut l'industrie mais aussi les services. Si le débat sur une nouvelle taxe devait aboutir à découper l'économie nationale, ce ne serait pas forcément un bon choix.

M. Charles de Courson, rapporteur. Quel que soit le taux ?

M. Charles-Henri Bujard. Quel que soit le taux, monsieur le rapporteur.

M. le président Jean-Paul Mattei. Merci beaucoup pour ce débat et le temps que vous nous avez accordé, messieurs. Les personnes que nous auditionnons ont des positions diamétralement opposées, et c'est tout l'intérêt de cette commission d'enquête, qui permet d'avoir la vision la plus globale possible.

M. Charles-Henri Bujard. Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les députés, je vous remercie pour votre écoute et je vous prie de croire que la mission que nous accomplissons au sein des *family offices* est très belle.

*

* *

26. Audition, ouverte à la presse, du MEDEF *: M. Pierre-Jean Leduc, président de la commission fiscalité ; M. Nicolas End, responsable du pôle économie ; Mme Marie-Pascale Antoni, directrice de la fiscalité ; Mme My-Lan Nguyen, responsable du pôle affaires publiques (13 mai 2026)

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous auditionnons plusieurs représentants du Medef : M. Pierre-Jean Leduc, coprésident de la commission fiscalité ; M. Nicolas End, responsable du pôle économie ; Mme Marie-Pascale Antoni, directrice de la fiscalité ; Mme My-Lan Nguyen, responsable du pôle affaires publiques.

Mesdames, Messieurs, votre association, qui rassemble 240 000 entreprises adhérentes, intervient régulièrement dans le débat public sur les réformes économiques et fiscales. Lors des derniers débats budgétaires, le Medef s'est ainsi publiquement opposé à la taxe Zucman et à ses variantes, de même qu'à la taxe sur les holdings patrimoniales, envisagée par le gouvernement au motif que les principaux abus pouvaient être réglés sans intervention législative. Votre association a également défendu un maintien des conditions actuelles pour bénéficier du pacte Dutreil.

Notre commission d'enquête s'intéresse à l'imposition des plus hauts revenus et des plus hauts patrimoines, dont les détenteurs recourent à divers montages pour piloter leur richesse et atténuer leur imposition. Votre appréciation sur l'utilité économique de certains dispositifs fiscaux auxquels ils sont susceptibles de recourir et sur certaines réformes actuellement en débat sera donc éclairante.

Nous aborderons plusieurs thèmes : les missions du Medef et les comportements fiscaux de ses adhérents ; la fiscalité de la transmission des entreprises et les dispositifs fiscaux sur le patrimoine ; les propositions de réformes fiscales en débat. Le sujet étant extrêmement technique, il va de soi que nous ne pourrons pas en approfondir tous les aspects. Nous vous demandons donc de compléter vos propos en répondant ultérieurement au questionnaire écrit qui vous a été adressé, ce qui nourrira nos travaux.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(Mme Marie-Pascale Antoni, M. Nicolas End et M. Pierre-Jean Leduc prêtent successivement serment.)

M. Pierre-Jean Leduc, coprésident de la commission fiscalité du Medef. Je souhaite formuler plusieurs observations. D'abord, le positionnement du patrimoine n'est pas au cœur des actions du Medef. Nous nous y intéressons dans une logique de pérennité et de compétitivité des entreprises. C'est plutôt un sujet parallèle aux actions directes du Medef.

Ensuite, nous ne sommes pas là pour parler des super-riches, qui ne sont un enjeu ni pour les entreprises ni pour les entrepreneurs. En ce qui me concerne, je suis un chef d'entreprise qui a repris une entreprise et l'a développée. L'essentiel de mon capital, c'est mon entreprise. Dans l'esprit du grand public, c'est pareil ; en réalité, tel n'est pas le cas. Le sujet est assez délicat.

Enfin, la pression fiscale, en France, est très élevée. Nous sommes le deuxième pays de l'OCDE en la matière, avec un poids fiscal de 43,5 %, derrière le Danemark à 45,2 %, pour une moyenne qui s'établit à 34,1 %. Il faut aussi avoir à l'esprit que 60 % des Français sont receveurs nets.

Ce qui nous importe, c'est la compétitivité et la pérennité des entreprises. Tel est l'état d'esprit dans lequel j'aimerais que nous abordions cette audition.

M. Charles de Courson, rapporteur. Mes premières questions portent sur l'organisation du Medef. Vous disposez d'une commission chargée des sujets de fiscalité. Quelle est sa fonction ? Quel rôle joue-t-elle auprès des entreprises adhérentes ? Le cas échéant, cette commission s'est-elle intéressée à la fiscalité des hauts revenus et des hauts patrimoines ?

M. Pierre-Jean Leduc. Vous avez devant vous certains de ses membres. Elle inclut une équipe de spécialistes, dirigée par Marie-Pascale Antoni, s'agissant d'un sujet très technique. Moi, je suis chef d'entreprise, pas fiscaliste. Je suis à la tête d'un groupe français que j'ai développé, spécialiste industriel de la plasturgie et des composites, notamment dans le domaine de l'aéronautique. Je suis fier d'avoir développé un groupe international.

La commission fiscalité est pilotée par des spécialistes, auxquels se joint tout un public de chefs d'entreprises petites, moyennes et grandes – la mienne est une ETI (entreprise de taille intermédiaire). Coprésidée par deux chefs d'entreprise en activité, un homme et une femme, elle a pour mission de promouvoir un environnement fiscal favorable à la compétitivité, mais également à l'investissement, à l'emploi et à la croissance.

Elle assure une veille des évolutions fiscales françaises et, de plus en plus, européennes et internationales. Elle formule des propositions concrètes et accompagne les entreprises face à des règles en constante évolution. L'un de ses points d'intérêt majeurs est l'évolution permanente de la fiscalité, qui est pour nous, chefs d'entreprise, un gros problème. Nous cherchons à obtenir une stabilité, une transparence, une compréhension. Le Medef a pour mission de décrypter, en quelque sorte, toutes ces évolutions et tout ce qui peut impacter nos entreprises.

Vous m'interrogez sur la fiscalité des hauts revenus et des hauts patrimoines. Notre rôle n'est pas de constituer des bases de données techniques et statistiques afin de vérifier ce qui se passe dans ce domaine. La commission ne s'intéresse pas aux effets de la fiscalité sur ces personnes, sinon à ceux sur les entreprises. Tout ce qui concerne le patrimoine est hors de notre périmètre d'investigation.

Ce qui nous intéresse, c'est l'attractivité économique, l'investissement de nos entreprises, la compétitivité du pays France et des entreprises françaises, et non les situations individuelles. Nous n'avons rien d'utile qui puisse vous aider à clarifier ou à éclairer les cas spécifiques. Nous ne sommes pas là pour parler de tel ou tel, ce qui est souvent le cas des articles de presse, qui se concentrent sur une personnalité en particulier.

Notre commission, comme le Medef plus généralement, s'intéresse aux entreprises dans leur globalité. Une très large majorité de nos 240 000 entreprises adhérentes sont des PME (petites et moyennes entreprises) et des TPE (très petites entreprises). Seules quelques-unes sont des ETI ou des grands groupes. Notre finalité est de les défendre toutes, et tous ces entrepreneurs.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous avez dit qu'il fallait distinguer l'entreprise en tant qu'entité de ses détenteurs. Vous avez dit aussi que vous ne vous intéressiez pas à la situation de ces derniers, sauf si leurs choix ont des conséquences sur l'entreprise. C'est un peu le débat.

M. Pierre-Jean Leduc. Je parlais des effets de bord.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous ne pouvez pas dire que vous ne vous intéressez pas à la fiscalité des hauts revenus et des détenteurs de hauts patrimoines, lesquels sont massivement composés de biens professionnels, sous des formes très diverses qui ne se résument pas aux seules participations dans des entreprises.

Vous semblez ne jamais vous être intéressés, par exemple, au taux marginal d'impôt sur le revenu des très hauts revenus et des très hauts patrimoines ou à la taxation de la détention et de la transmission d'actifs. Or ces questions vous concernent. Vous ne pouvez pas dire que vous êtes indifférent à la transmission de blocs d'actions de votre entreprise.

M. Pierre-Jean Leduc. Vous faites allusion au pacte Dutreil, évoqué dans le questionnaire. La fiscalité de la transmission fait partie des sujets abordés par notre commission.

M. Charles de Courson, rapporteur. L'introduction du PFU (prélèvement forfaitaire unique) a-t-elle induit un changement de comportement des membres de votre association, notamment en matière de versement des dividendes ? A-t-elle induit une augmentation de la part des bénéfices versés sous forme de dividendes ?

M. Pierre-Jean Leduc. Nous n'avons pas de statistiques sur le comportement des entreprises en matière de distribution des dividendes. Ce que l'on peut dire, c'est que les analyses publiques, les recours économiques disponibles et les échanges avec les acteurs économiques tendent à montrer que l'introduction du PFU, ou *flat tax*, a contribué à modifier certains comportements en matière d'allocation du capital et de distribution des revenus.

En 2020, un rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital a établi un lien causal entre la barémisation des revenus du capital adoptée en 2013, sous la présidence Hollande, et la diminution du versement des dividendes. *A contrario*, l'introduction du PFU a eu tendance à augmenter le volume des versements de dividendes, ce qui, soit dit en passant, a généré des recettes fiscales supplémentaires.

Ce que nous cherchons à obtenir, c'est une taxation des revenus du capital lisible, stable et située dans la moyenne européenne, qui sera toujours plus favorable à l'investissement qu'un niveau de taxation élevé, une forte complexité et une instabilité récurrente, laquelle est le problème numéro un pour les entrepreneurs que je représente.

Le taux du PFU est supérieur à la moyenne de l'OCDE, qui est d'environ 25 %. Chez nous, il est passé de 30 % à 31,4 % à l'occasion de la loi de finances pour 2026. Si on y ajoute la CEHR (contribution exceptionnelle sur les hauts revenus) et la CDHR (contribution différentielle sur les hauts revenus), le taux peut monter à 38,6 %. Trouvez-vous normal que nous soyons bien au-dessus de la moyenne de l'OCDE ? Nous, nous ne trouvons pas ça normal.

Mme Marie-Pascale Antoni, directrice de la fiscalité du Medef. L'introduction du PFU ayant eu pour effet de réduire la taxation des dividendes, elle en a encouragé le versement. Toutefois, c'est abusivement que l'on situe l'imposition à 30 %, car il faut à chaque fois comptabiliser la CEHR, ce qui la porte à 34 %.

Plus de dividendes versés, c'est plus de sommes allouées à l'économie et investies. C'est aussi plus de recettes fiscales. C'est donc globalement positif. Quant à la situation de chaque entreprise et à sa pratique dans la durée, nous ne les connaissons pas. Les entreprises ne nous tiennent pas informées de ce qu'elles font en matière de dividendes.

M. Charles de Courson, rapporteur. Avez-vous observé des modifications des comportements des entreprises en matière d'investissement, de localisation, de rémunération ou dans tout autre domaine économique en réaction aux réformes fiscales suivantes : la surtaxe sur les bénéfices prévue par la loi de finances pour 2025 et reconduite par la loi de finances pour 2026 ; l'instauration d'une taxe sur le rachat d'actions par la loi de finances pour 2025 ?

M. Pierre-Jean Leduc. Je suis arrivé à la tête de la commission il y a environ un an et demi, en pleine mise en œuvre de la surtaxe sur les bénéfices. Ce sujet a été souvent abordé au sein de notre commission. On comprenait, alors, et cela ne faisait pas vraiment débat, que les entreprises s'acquittent d'une taxe supplémentaire, compte tenu du contexte. Le problème était le flou dans lequel cette surtaxe a été mise en œuvre : porterait-elle sur l'exercice 2024 ou sur l'exercice 2025 ? Les débats internes ont été nourris.

Je les ai observés sans être concerné : l'an dernier, mon groupe a réalisé un chiffre d'affaires de 125 millions d'euros, loin des seuils de déclenchement de la surtaxe. J'étais donc un peu extérieur aux débats, mais j'ai un net souvenir de cette période de flottement alors même que les entreprises, les plus grandes en tête, avaient dit « Ok, on y va ! ».

Ce qui m'a frappé, ce sont les montants versés. L'entreprise LVMH a versé 700 millions d'euros au titre de la surtaxe. À peu près à la même période, la cathédrale Notre-Dame, restaurée, était inaugurée. Sa restauration a coûté 800 millions d'euros, si mes informations sont bonnes. Autrement dit, LVMH paie la restauration de Notre-Dame tous les ans.

S'il s'était agi d'une taxe exceptionnelle, telle que celle prélevée lors de la crise du covid-19, on aurait pu se dire que l'exception n'est pas la règle. Or elle est en train de le devenir : cette surtaxe prétendument délimitée dans le temps a été reconduite pour 2026 et le sera probablement pour 2027.

J'en viens à considérer, dès lors que les entreprises visées sont les grandes entreprises, que cette surtaxe est un impôt anti-France. Les grandes entreprises ignorent les frontières. Or, je le constate dans nos débats, pour échapper à cette surtaxe, elles investissent ailleurs qu'en France. Pérenniser cette surtaxe, c'est donc entraver le développement des entreprises françaises, qui devront renoncer à des dépenses d'investissement de capital pour l'avenir, qu'il s'agisse d'investissements en matériels, en innovation ou en recrutement. Cette surtaxe, à mes yeux, est surtout un très mauvais signal.

Elle est aussi un très mauvais signal pour les entreprises étrangères qui cherchent à obtenir, autant sinon plus que les entreprises françaises, une lisibilité sur la fiscalité. Si la France, qui est l'un des grands pays européens, est capable d'introduire une taxe présentée comme exceptionnelle et finalement maintenue, croyez-vous qu'un investisseur étranger viendra s'y implanter pour développer une activité au milieu de pareille instabilité fiscale ? La réponse est non.

Je puis en témoigner. Je suis implanté en Normandie. Je suis fier d'être normand, et d'avoir développé un groupe industriel dont le siège est en Normandie. Sachez que si Exxon a fermé une de ses raffineries dans la vallée de la Seine, c'est au vu de l'instabilité fiscale qui n'incite ni à moderniser les installations, ni à envisager des investissements. Pour eux, il est plus simple de dire « On ferme ». J'insiste sur l'impact très négatif de la surtaxe sur les bénéfices.

M. Charles de Courson, rapporteur. Pour information, la rénovation de Notre-Dame de Paris a coûté 550 millions d'euros. Le montant des dons récoltés était de 700 millions d'euros qui, en cinq ans, ont fait des petits. Le surplus a permis de réaliser les aménagements alentour, ce qui, pour votre gouverne, n'était pas prévu initialement. La comparaison était peut-être un peu inadaptée, parce qu'il n'y a pas eu un sou d'argent public.

M. Pierre-Jean Leduc. Je suis parfaitement au courant qu'il n'y a pas eu un sou d'argent public. Je voulais simplement mettre en lumière le rapport des masses. Contrairement à ce que vous dites, je trouve la comparaison très pertinente, parce qu'elle marque les esprits.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans ce cas, vous pourriez ajouter que des crédits d'impôt ont été accordés, et à des taux très élevés.

M. Pierre-Jean Leduc. À ma connaissance, par pour LVMH.

M. Charles de Courson, rapporteur. LVMH n'est pas la seule entreprise qui a donné. Il y en a eu des milliers. La comparaison ne me semble pas adaptée.

Vous n'avez pas répondu à propos de la taxation des rachats d'actions.

M. Pierre-Jean Leduc. La taxe sur les rachats d'actions est applicable aux très grandes entreprises dont le chiffre d'affaires consolidé est supérieur à 1 milliard d'euros, soit une proportion très faible d'entreprises. La position du Medef consistait surtout à épargner les plans d'attribution gratuite d'actions (Paga), pour éviter d'impacter l'actionnariat salarié.

D'autre part, nous considérons qu'il est regrettable que cette taxe s'applique aux entreprises non cotées, dont les rachats et les annulations d'actions ont le plus souvent pour motif la régulation de leur actionnariat, par exemple si un actionnaire souhaite sortir du capital. Pour ces entreprises, cette taxe n'est pas adaptée.

Quant à son taux de 8 %, il est à comparer au taux de 1 % en vigueur aux États-Unis. Ce que nous souhaitons, c'est que notre législation soit conforme au droit européen.

Mme Marie-Pascale Antoni. Cette différence de taux résulte d'une différence de base imposable due aux règles européennes. Toutefois, le taux de 8 % équivaut à un taux un peu plus élevé que le taux de 1 % en vigueur aux États-Unis.

M. Charles de Courson, rapporteur. Les rachats d'actions dans le cadre de la participation des salariés à l'actionnariat de groupe ont été exclus de l'assiette de la taxe.

Et, comme l'a rappelé le président, le taux de 8 % s'applique sur la valeur nominale et non sur la valeur de marché, que l'entreprise soit cotée ou non d'ailleurs. Or il peut y avoir un écart d'un à quatre-vingts entre les deux.

M. Pierre-Jean Leduc. Je laisse les techniciens vous répondre.

Mme Marie-Pascale Antoni. M. Leduc voulait dire que notre commission s'est concentrée uniquement sur ces deux points car les premiers projets n'épargnaient pas les plans d'attribution gratuite d'actions.

M. Charles de Courson, rapporteur. Si le Parlement a adopté ces mesures, c'est parce qu'il y avait une différence de taxation entre les dividendes distribués, soumis au PFU – possiblement majoré –, et les éventuelles plus-values.

TotalEnergies, par exemple, est l'un des plus gros racheteurs d'actions de la place. Et son objectif n'est pas tant de réguler la valeur de l'action que de la faire monter ; c'est une façon de distribuer un revenu. Mais cette pratique ne concerne pas la grande majorité des petites et moyennes entreprises.

M. Pierre-Jean Leduc. Nous sommes bien d'accord.

M. le président Jean-Paul Mattei. Plusieurs réformes ont eu lieu à partir de 2017. Le taux de l'IS (impôt sur les sociétés) est passé de 33 1/3 % à 25 % – même si l'instauration d'une contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises est venue troubler cette baisse –, l'ISF (impôt de solidarité sur la fortune) a été supprimé et un PFU de 30 % instauré. Ces réformes ont incité à distribuer, d'autant que le patrimoine professionnel n'était pas inclus dans l'assiette de l'ISF dès lors qu'il constituait l'outil de travail des actionnaires. D'après vos analyses, ont-elles amélioré l'organisation du capital familial ?

En 2017, beaucoup de dividendes ont été distribués. Cet appel d'air, peut-être salutaire, est-il lié aux effets conjugués de la suppression de l'ISF – puisque certaines trésoreries d'entreprises ont alors pu être distribuées sans risque d'y être soumises – et de l'instauration du PFU ?

Nous ne sommes pas tous d'accord sur le rôle du patrimoine professionnel dans l'accumulation des richesses. Avez-vous travaillé sur ce sujet ? Considérez-vous l'entreprise comme une structure particulière, un bien pas ordinaire par rapport à d'autres investissements ?

M. Pierre-Jean Leduc. Je l'ai dit dans mon propos liminaire, nos travaux portent sur la compétitivité et la pérennité des entreprises. Si nous étudions la notion de patrimoine, c'est donc sous l'angle de la transmission – j'y reviendrai avec le pacte Dutreil.

La commission fiscalité décrypte les conséquences de l'instabilité fiscale. Elle est là pour apporter aux adhérents du Medef – des entreprises mais aussi, pour la plupart, des syndicats – de la transparence, de la compréhension et de la lisibilité. C'est pour cette raison qu'elle comporte une équipe d'experts, et aussi qu'elle est présidée par un non-expert. Ce qui nous intéresse, c'est de comprendre. Nous remontons des problématiques concrètes, mais nous n'étudions jamais le cas d'une entreprise spécifique : ce n'est pas notre rôle.

Les réformes de 2017 ont évidemment eu un effet bénéfique sur l'attractivité et la compétitivité – et je pense que tout le monde s'en est réjoui, parce que cela a augmenté la base fiscale. Ce qui importe au Medef, c'est la compétitivité, le développement, l'augmentation du PIB de la France par l'intermédiaire de ces entreprises. Les brillants techniciens de l'équipe sont donc là pour décrypter

l'impact fiscal des mesures adoptées et vous alerter sur des effets de bord qui n'auraient pas été anticipés. Vous faites évoluer les textes au fur et à mesure des informations que l'on vous remonte, mais il n'y a pas souvent d'étude d'impact. C'est là notre mission.

Oui, les réformes ont eu des effets intéressants, la France s'est mieux portée. Mais nous voyons aujourd'hui les effets de l'augmentation de la fiscalité : j'entendais ce matin que le taux de chômage était repassé au-dessus de 8 %. Nous sommes en train de reperdre ce que nous avions gagné. Les chefs d'entreprise que je représente sont plutôt inquiets de la situation de la France. Compte tenu des effets un peu délétères de certaines taxes sur sa compétitivité et son attractivité – cette dernière est très importante car à mes yeux, les deux vont de pair –, on ne peut que s'inquiéter de ce qui est en train de se passer.

Jusqu'à la crise du covid, la situation était plutôt meilleure pour nos entreprises. Depuis, compte tenu de l'évolution du contexte, la France a perdu beaucoup de sa compétitivité et de son attractivité.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Je ne suis pas d'accord avec vous s'agissant des raisons de la remontée du chômage, mais ce n'est pas le sujet.

Je voudrais vous interroger sur le rôle des sociétés de portefeuille – les holdings – dans l'évitement de l'impôt. Selon France Stratégie, le patrimoine des 0,001 % les plus aisés – c'est-à-dire 380 foyers fiscaux – est composé à 88 % d'actifs dits professionnels, c'est-à-dire d'actifs financiers. Ceux-ci sont quatorze fois plus importants dans le patrimoine des ultrariches que dans celui de n'importe quelle autre tranche de la population.

Désormais, nous savons bien que ces quelques centaines de foyers se cachent derrière des entreprises ou des holdings pour éviter l'impôt. Quelles sont les propositions du Medef pour résoudre ce problème ?

M. Pierre-Jean Leduc. Comme je l'ai expliqué avant votre arrivée, nous ne sommes pas là pour évoquer des cas précis. Le Medef se préoccupe de toutes les entreprises. Je n'ai pas accepté la présidence de cette commission pour traiter les 0,001 % des chefs d'entreprise : je suis là pour traiter le cas des 99,99 % autres.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Je ne dis pas que c'est votre rôle, je vous demande si le Medef considère que la situation que j'ai exposée est problématique. Certes, elle concerne très peu de personnes, mais elle coûte très cher aux recettes françaises. Et je pense que pour vous aussi, en tant qu'acteur de la vie publique française, c'est un problème. Vous pouvez me répondre que ce n'est pas le cas, bien sûr.

M. Pierre-Jean Leduc. C'est un sujet de spécialistes, je les laisse vous répondre.

M. Nicolas End, responsable du pôle économie. Sur la fiscalité des particuliers, nous sommes moins force de proposition qu'en matière de fiscalité touchant directement les entreprises. En revanche, nous sommes force de réaction dans la mesure où certaines des propositions apparues dans le débat ces six derniers mois peuvent avoir un impact sur le patrimoine professionnel – cela rejoint la question de M. Mattei. Au motif de limiter ce que vous décrivez comme les abus d'un petit nombre d'individus, les propositions sur la table embarquaient beaucoup trop de choses, avec des impacts beaucoup plus marqués sur tout le tissu productif. C'est la raison pour laquelle nous nous y sommes opposés.

Mme Marie-Pascale Antoni. Pour être très précis, nous sommes totalement opposés à toute taxation du patrimoine professionnel qui revient à amputer l'entreprise d'une partie de ses capacités de développement.

Pour nous, que l'essentiel du patrimoine soit d'ordre professionnel n'est pas un problème. C'est un patrimoine économique qui doit être traité comme tel : il n'y a pas lieu de le taxer spécifiquement dans les mains de ses détenteurs – on ne parle évidemment pas des abus. Ce patrimoine économique doit être préservé, et non grignoté petit à petit par une taxation trop élevée.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Sauf que c'est par ce biais que s'accumulent les richesses – une accumulation inédite dans l'histoire du pays depuis 2017. Mais j'ai bien compris que vous n'aviez pas de réponse.

Pouvez-vous nous présenter les principaux dispositifs d'optimisation fiscale – je parle bien d'outils légaux, pas d'évasion fiscale – auxquels ont recours les entreprises adhérentes au Medef ?

M. Pierre-Jean Leduc. Nous ne sommes pas leur commissaire aux comptes ! Nous n'avons pas une loupe sur les optimisations fiscales ni, plus largement, sur la fiscalité de chacune de nos entreprises adhérentes. Je ne vois pas comment je pourrais vous répondre.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). L'optimisation fiscale concerne des dizaines de milliards d'euros. Vous pourriez me dire quels instruments sont importants, fût-ce pour la compétitivité des entreprises. Quel est votre regard sur cette question ? Vous devez bien avoir un avis. Pas mal d'entreprises ont recours à ces outils, qui sont, je le répète, légaux. Peut-être avez-vous un rôle de conseil ?

Mme Marie-Pascale Antoni. On ne donne aucun conseil à nos entreprises quant à leurs pratiques fiscales. Nous avons une position de principe : puisque l'optimisation est légale, elle peut être pratiquée – c'est validé par la Cour de justice de l'Union européenne et le Conseil d'État. Mais les entreprises ne nous en parlent absolument pas, et nous ne leur demandons pas quelles sont leurs pratiques fiscales.

M. Pierre-Jean Leduc. Dans l'optimisation fiscale, le crédit d'impôt recherche, par exemple, est très important.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Ah ! Vous voyez que vous pouvez m'en donner un !

M. Pierre-Jean Leduc. J'ai senti que vous aviez envie d'avoir un exemple.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Pas particulièrement !

M. Pierre-Jean Leduc. C'est un exemple personnel, c'est un outil utilisé dans mon entreprise. Mais est-ce un outil d'optimisation ? Peut-être est-ce ainsi que vous le percevez ; pour notre part, nous y voyons un moyen de réduire notre impôt, donc d'être plus compétitifs. D'une certaine manière, on investit sur l'avenir.

M. le président Jean-Paul Mattei. Éric Coquerel vous interrogeait sur vos préconisations : vous avez bien des notes sur le pacte Dutreil, les holdings, les crédits d'impôt – et c'est tout à fait légitime. On ne vous demandait pas tant si vous donniez des conseils particuliers à vos adhérents que votre avis en tant qu'organisation importante du monde économique français. C'était le sens de la question.

Mme Marie-Pascale Antoni. Monsieur Coquerel, j'ai tout à fait conscience que je parle sous serment.

Nous avons évidemment un avis, notamment sur le pacte Dutreil. Si une entreprise nous parle de transmission, nous commencerons peut-être par lui demander si elle a bien un tel pacte. On n'imagine pas une entreprise transmettre sans.

De la même manière, si elle fait de la recherche, nous lui demandons si elle a recours au crédit d'impôt recherche et, le cas échéant, nous lui indiquons qu'elle doit bien documenter tel ou tel aspect.

On sait qu'il existe des dispositifs, mais nous ne les qualifierions pas d'outils d'optimisation fiscale. Ils sont légaux, et si les entreprises nous interrogent, nous leur répondons évidemment qu'il faut les utiliser.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Pierre-Jean Leduc vient de répondre que le crédit d'impôt recherche permettait de diminuer l'impôt, donc d'être plus compétitif. C'est une réponse intéressante, car en théorie, il n'est pas prévu pour cela : il est fait pour développer la recherche privée. Vous venez de m'expliquer que vous l'utilisez bien comme un outil d'optimisation fiscale – qui vous rend plus compétitif, raison pour laquelle vous le défendez.

M. le président Jean-Paul Mattei. Compétitivité, optimisation : nous ne sommes pas tous d'accord. Ce n'est d'ailleurs pas tout à fait le sujet de la commission.

M. Éric Coquerel (LFI-NFP). Au contraire : nous cherchons à savoir comment se constituent les très grandes fortunes et comment les faire contribuer davantage.

Je pense que le crédit d'impôt recherche sert non seulement à soutenir la recherche en France, mais aussi à diminuer les impôts. M. Leduc estime que cette baisse permet de gagner en compétitivité ; je pense surtout qu'elle favorise l'enrichissement de ceux qui en bénéficient.

M. le président Jean-Paul Mattei. Permettez que nous ayons des avis divergents sur ce sujet.

M. Charles de Courson, rapporteur. J'en viens au pacte Dutreil, modifié dans le cadre de la loi de finances pour 2026.

Le président du Medef nous a dit qu'il trouvait normal d'exclure du pacte Dutreil les éléments non liés à l'exploitation, car celui-ci n'est pas fait pour favoriser la transmission de biens autres que professionnels. C'était d'ailleurs la position de la commission des finances et de l'Assemblée nationale en première lecture, mais, hélas, pas celle retenue dans le texte finalement adopté par 49.3, qui prévoyait une liste de biens somptuaires exclus du pacte. Suivez-vous la ligne de votre président ? Cela soulève d'ailleurs la question de la distinction entre les biens à caractère professionnel et les autres.

M. Pierre-Jean Leduc. Le pacte Dutreil est un sujet extrêmement complexe – si complexe que les entrepreneurs doivent s'adresser à un spécialiste, un avocat généraliste ne suffit pas.

Ce pacte ne porte pas que sur les hauts revenus : il concerne toutes les entreprises, à commencer par le commerçant du coin, les PME et TPE. On a tendance à l'assimiler un peu trop rapidement au patrimoine des hauts revenus : c'est un raccourci dangereux. Et je trouve qu'il y a un biais dans l'approche – c'est en tout cas mon opinion devant la formulation des questions.

Pour nous, il est très important que le pacte Dutreil perdure, car à un moment, il faut bien céder son entreprise. C'est un sujet très sensible. Nous vous enverrons le tableau comparatif préparé par KPMG sur les droits de succession avec et sans pacte Dutreil dans différents pays. Pour une société de 10 millions d'euros, les droits de donation en France s'élèvent à 4,3 millions, contre 875 000 euros avec le pacte Dutreil. En Allemagne, c'est 2,3 millions ou 0 avec l'équivalent Dutreil. En Italie, c'est 0, avec ou sans Dutreil.

L'une des missions de notre commission est de s'assurer que le pacte Dutreil, qui est un très bon dispositif, perdure. Des correctifs y ont été apportés pour répondre à ce que vous qualifiez d'abus : nous ne nous y sommes pas opposés.

M. Charles de Courson, rapporteur. Il y a deux questions.

Tout d'abord, faut-il un principe d'exclusion des biens non professionnels ou une liste limitative – le choix qui a hélas été fait dans la loi de finances finalement adoptée ?

Ensuite, par principe, tout avantage fiscal doit présenter des contreparties. En l'espèce, c'était la conservation des titres pendant un certain temps – initialement quatre ans après les deux ans d'engagement collectif, portés à six ans.

Que pensez-vous de ces deux modifications ?

Mme Marie-Pascale Antoni. Sur la question de l'exclusion des biens non professionnels du pacte Dutreil, le principe rejoint notre position – le président du Medef l'a dit. Mais en pratique, on se rend compte qu'il est extrêmement difficile de tracer la frontière entre biens professionnels et biens non professionnels. Notre souci est de trouver un équilibre permettant d'éviter les abus, qui consistent à faire entrer dans le pacte des biens qui n'ont rien à voir avec l'entreprise, tout en préservant toutes les structures de détention, d'organisation des entreprises. C'est un sujet très technique.

Les avocats ont dû vous expliquer bien mieux que moi pour quelles raisons ce principe simple ne pouvait pas être facilement appliqué. Comme nous n'avons pas trouvé de dispositif équilibré, qui ne désorganise pas la structure des entreprises, nous avons indiqué à l'administration que nous étions plutôt favorables à l'établissement d'une liste de biens considérés comme abusifs – c'est le cas, par essence, des biens somptuaires.

Quant à l'allongement de la durée de conservation des titres, nous ne nous y sommes pas opposés parce que nous la trouvions justifiée. Il faut surtout préserver la capacité de l'entreprise à faire face à des évolutions organisationnelles et actionnariales dans un temps compatible avec son activité. Il faut veiller à ne pas aller trop loin pour ne pas bloquer la vie de l'entreprise. Mais passer de quatre à six ans nous a semblé tout à fait normal…

M. Pierre-Jean Leduc. Mais c'est un maximum.

Mme Marie-Pascale Antoni. …d'autant que le pacte Dutreil vise justement à assurer la pérennité de l'entreprise. L'objectif des entrepreneurs n'est pas de vendre, mais de conserver l'entreprise. La cession ne doit intervenir que dans des situations spécifiques. D'où la possibilité d'allonger la durée de conservation de quatre à six ans sans que cela pose de véritables difficultés, sauf cas exceptionnels.

M. Charles de Courson, rapporteur. J'en viens à une série de questions sur les propositions de réforme fiscale.

Fin 2025, plusieurs médias ont fait écho à la publication d'un kit de mobilisation rédigé par le Medef pour sensibiliser « sur les conséquences du contre-budget socialiste ». Vous y marquez votre refus de toute taxe Zucman, arguant qu'elle serait néfaste aux entreprises. Pouvez-vous expliciter votre raisonnement ?

M. Pierre-Jean Leduc. Notre position n'a pas changé d'un iota depuis. L'objectif de la taxe Zucman est de faire contribuer davantage les détenteurs des grandes fortunes au financement des services publics et à la réduction des inégalités.

Mais derrière une apparente simplicité, cette taxe pose un problème majeur : elle ne distingue pas la richesse patrimoniale passive du capital productif. Inclure les biens professionnels dans son assiette reviendrait à taxer les outils de production eux-mêmes, c'est-à-dire les entreprises, leurs fonds propres et leurs capacités d'investissement. Cette mesure est présentée comme équitable et symbolique, mais en réalité, c'est un impôt sur le travail, l'innovation et la souveraineté – c'est dommage que M. Coquerel soit parti.

Toute pression fiscale impacte la rentabilité des entreprises. En somme, trop d'impôt tue l'impôt. Et cela donne une image catastrophique de la France au niveau international – je l'ai dit, mais j'insiste. J'ai des entreprises en France, en Allemagne, en Roumanie et aux États-Unis. Je peux vous dire que j'ai entendu parler des discussions sur la taxe Zucman, et pas qu'aux États-Unis ; c'était aussi le cas en Allemagne, notamment. Pour moi, ce sont autant de warnings qui s'allument.

Il est louable de vouloir taxer les plus riches – surtout quand on n'en fait pas partie – mais attention aux énormes effets de bord. La compétitivité et l'attractivité ne pourront être préservées que si la machine est productive. Or, nous sommes en train de bloquer cette machine, car pour les grandes entreprises, il est beaucoup plus simple d'investir à l'étranger qu'en France. Voilà le vrai problème. Et en la matière, nous atteignons un seuil dangereux.

Mes propos sont le fruit de ma position en tant que président de la commission fiscalité, mais aussi de mon sentiment personnel en tant que chef d'entreprise. Je suis très focalisé sur le développement international, car c'est cette présence à l'international qui me permet de préserver l'activité de mes entreprises en France. Il faut bien avoir cela en tête. Moi, je suis Français, donc je suis attentif au développement de mes entreprises en France. Mais pourquoi un chef d'entreprise étranger viendrait-il en France s'il y est plus taxé qu'ailleurs ? C'est un raisonnement hypersimpliste.

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous sommes ici dans le cadre d'une commission d'enquête : chaque député est libre de poser les questions qu'il souhaite et il est normal que nous puissions échanger entre nous.

Lorsque nous examinons un projet de loi de finances, nous sommes à la recherche d'équilibres. Je sais que vous allez me dire qu'il faut réduire les dépenses publiques, mais il faut bien également trouver des recettes pour parvenir à l'équilibre budgétaire. Vous avez évoqué la dette, mais, au moment de la crise sanitaire, le gouvernement a, avec raison, tenu à bout de bras l'économie française pour éviter la catastrophe, grâce à de multiples mesures comme les prêts garantis par l'État (PGE) et le chômage partiel. Ce choix, salué par tous, explique en grande partie notre situation budgétaire relativement alarmante.

Voilà pourquoi le PLF pour 2026 comprenait une taxe sur les holdings patrimoniales. Nous avons néanmoins écarté de très nombreuses propositions de taxation : nous avons dénaturé la taxe sur les holdings, nous avons maintenu

l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu, nous avons abandonné les forfaits pour les retraités. Nous avons dû trouver des recettes. Députés de la nation, nous représentons l'ensemble de la population, même si de votre point de vue, il n'y avait aucun aspect positif dans la taxation des holdings familiales.

Enfin, le bon fonctionnement des institutions et la consolidation de la démocratie font partie de l'attractivité d'un pays, il n'y a pas que le montant de l'impôt.

M. Nicolas End. Nous sommes d'accord : les dépenses doivent être financées pour boucler un budget. En revanche, la taxe Zucman proposait de chercher des recettes à partir de revenus fictifs, ce qui ne me semble pas une bonne idée. On promettait des rendements exceptionnels de 25 milliards ou 30 milliards d'euros, qui étaient complètement illusoires. Les calculs sur lesquels ces estimations se fondaient étaient faux. En outre, une telle taxe aurait inévitablement entraîné un départ de contribuables. Quand on reprend les papiers de l'Institut des politiques publiques (IPP) ou du Conseil d'analyse économique (CAE) sur ces questions, on se rend compte que non seulement ce type de taxation n'aurait jamais rapporté 25 milliards d'euros mais que des revenus taxables seraient partis à l'étranger.

Une entreprise est là pour optimiser. Elle tend à se coordonner avec toutes les parties prenantes pour optimiser son action et atteindre un résultat. Frapper le terme d'optimisation d'une connotation négative n'a pas beaucoup de sens sur le plan économique. Il est normal qu'un entrepreneur étudie le paysage fiscal et tente d'optimiser le cadre qui l'aidera à atteindre ses objectifs. Le terme d'optimisation n'a pas le même sens pour un entrepreneur ou un économiste que pour des personnalités politiques.

Mme Marie-Pascale Antoni. Le projet de taxation des holdings qui avait été présenté s'apparentait à un ISF sur les entreprises puisque l'on taxait des personnes morales au-delà de leurs capacités contributives. En outre, il était d'une complexité diabolique : on ignore comment les entreprises auraient pu l'appliquer. Celles-ci auraient donc été plongées dans une insécurité juridique qui suscitait une crainte considérable.

Quant au principe de taxer le patrimoine financier des holdings pour capter des bénéfices qui ne seraient pas distribués aux actionnaires, les principes constitutionnels interdisent de fiscaliser de telles sommes. On a essayé de contourner cette impossibilité par un dispositif dont les effets de bord étaient énormes – nous pourrons vous transmettre des éléments par écrit sur ce point – et dont la complexité atteignait des sommets inédits. Cette créativité fiscale nous a sidérés : les avocats que vous avez auditionnés ont dû vous dire à quel point ce mécanisme était totalement inapplicable.

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous tournons en rond autour des holdings, structures utiles pour le développement et l'utilisation de bénéfices non distribués. Nous avons instauré le prélèvement forfaitaire unique (PFU), ou *flat tax*,

pour inciter les gens à distribuer les bénéfices. La simplification opérée par la suppression de l'ISF et la création du PFU a apporté des ressources complémentaires au budget de l'État.

J'ai connu l'époque où on rajeunissait les réserves non distribuées, ce que l'on appelait le précompte. L'argent encapsulé dans la holding, parfois pour des raisons légitimes de réinvestissement et de développement des filiales pour accroître la compétitivité, pourrait être distribué : s'il l'est au profit d'une personne physique, celle-ci paie le PFU, s'il l'est au profit d'une personne morale, il y a le régime mère-fille des sociétés, celui de l'intégration fiscale et d'autres encore. Ne pensez-vous pas qu'il soit possible d'inciter les structures à distribuer cet argent, ce qui donnerait lieu au paiement d'un impôt, dans la mesure où il n'est pas utile ? Voilà quel était l'esprit du texte : je vous trouve sévères sur ce point même si nous aurions pu l'améliorer si nous avions eu plus de temps. D'autant que l'alternative était la taxe Zucman, impôt personnel touchant l'ensemble du patrimoine quand la taxe retenue est acquittée par l'entreprise. L'objectif était d'inciter à accroître la distribution au détriment des trésoreries placées dans les holdings.

Mme Marie-Pascale Antoni. Je me rends compte en vous écoutant que nous n'avons pas prononcé le mot « trésorerie » depuis le début de l'audition. Le pacte Dutreil et surtout le projet de taxation des holdings posent des difficultés incommensurables pour le traitement de la trésorerie. À partir d'un diagnostic qui était peut-être le bon, a été proposée une solution qui ne pouvait pas fonctionner. Il faut peut-être réfléchir ensemble à quelque chose pour éviter des solutions conçues dans l'urgence qui se révèlent inadaptées. Dans l'état actuel de notre droit, nous n'avons pas la solution au problème que vous soulevez.

M. Pierre-Jean Leduc. Un chef d'entreprise fait par définition preuve d'une certaine paranoïa. Les Anglo-Saxons disent que la trésorerie est un fait quand le profit n'est qu'une opinion. Demander de distribuer les bénéfices est un sujet très sensible parce que le chef d'entreprise veut assurer la pérennité de sa structure et souhaite toujours disposer d'un matelas de trésorerie contre les événements imprévus. Et il arrive chaque année quelque chose. Il n'y avait pas de guerre au Moyen-Orient il y a trois mois. Cet esprit de précaution est ancré au plus profond des chefs d'entreprise et il augmente lorsque la pression fiscale est instable et illisible. La totalité des adhérents du Medef partage ce point de vue.

M. Charles de Courson, rapporteur. La note 92 de l'IPP, intitulée « Quels impôts les milliardaires paient-ils ? » et datée de juin 2023, conclut à une progressivité globale du système fiscal jusqu'aux 0,1 % des plus hauts revenus, soit 40 000 personnes, puis à une dégressivité au-delà de ce niveau, laquelle s'explique par plusieurs facteurs. L'un des principaux tient à la prise en compte, au sein du revenu économique, des bénéfices non distribués des sociétés dont le ménage détient au moins 10 % des parts.

Lors de leur audition, les auteurs de cette note ont suggéré d'instaurer une taxation des revenus non distribués des holdings via une « transparence fiscale »

consistant à imputer à l'impôt sur le revenu du foyer fiscal actionnaire les bénéfices non distribués des sociétés contrôlées. Que pensez-vous de cette proposition ?

Plus généralement, quelles sont vos propositions pour renforcer la progressivité de la fiscalité en haut de l'échelle des revenus et des patrimoines ?

M. Pierre-Jean Leduc. Ce sujet ne concerne pas la commission de la fiscalité du Medef, mais nous pouvons vous transmettre quelques éléments démontrant le manque de pertinence de la note.

M. Nicolas End. Cette note est une étude, c'est-à-dire que ce sont des économistes qui font des hypothèses à partir des données dont ils disposent. Le seuil de 10 % de détention de la société déclenche l'obligation de déclarer à la DGFIP les bénéficiaires effectifs du capital. Il me semble compliqué d'envisager une taxation.

D'abord pour une raison méthodologique : les données ne sont pas très fiables car elles sont uniquement déclaratives. Le seuil de 10 % est totalement arbitraire, donc de nombreuses personnes possèdent 9 % d'une entreprise, possèdent un patrimoine énorme et ne font pas de déclaration. Comme il n'y a pas de taxation associée aux déclarations, la DGFIP n'opère aucun contrôle. Enfin, la valorisation des actifs fluctue, donc il est difficile de connaître la valeur exacte des bénéfices non réalisés.

Sur le plan légal, on ne peut taxer que les revenus à la disposition des contribuables, or il s'agit là de fonds dont le ménage n'a pas la jouissance et qu'il ne peut pas employer pour consommer, investir ou épargner.

Voilà pourquoi cette proposition ne nous semble pas tenir debout.

M. le président Jean-Paul Mattei. Un bénéfice n'appartient pas aux actionnaires tant qu'il n'est pas distribué.

Dans le texte initial, les pôles de trésorerie n'étaient pas concernés par la mesure dans le cas des holdings actives. Le pacte Dutreil et les autres mesures conçues pour préserver l'entreprise vont dans le bon sens. Certains avocats affirment que le pacte Dutreil a été modifié dix-sept fois, pour au moins quinze améliorations. J'ai connu le pacte Dutreil dans lequel la durée de détention était de quinze ans, il n'y avait pas de démembrement, les seuils de détention étaient différents et le pacte était réputé acquis. Les modifications liées à la durée et aux biens somptuaires ne semblent pas vous poser de problème.

Certaines personnes auditionnées ont affirmé que des montages étaient conçus pour bénéficier du pacte Dutreil avant de céder l'entreprise. Vos adhérents conservent-ils leur société ?

Mme Marie-Pascale Antoni. Pour les chefs d'entreprise qui veulent transmettre leur société, le pacte Dutreil est essentiel. Ceux qui élaborent des

montages spécifiques, que l'on pourrait qualifier d'optimisation fiscale, ne viennent pas nous expliquer leur stratégie. Ce n'est donc pas notre sujet.

M. Pierre-Jean Leduc. La commission de la fiscalité et l'ensemble du Medef ne sont pas les psychologues des chefs d'entreprise souhaitant céder leur société. S'ils veulent céder ou transmettre leur entreprise, ils s'adressent à des avocats spécialisés et ils ne viennent pas nous voir. En revanche, ils nous demandent de préserver l'outil de transmission. Les adhérents du Medef souhaitent que la transmission assure la pérennité de l'entreprise en France et refusent la vente à des groupes étrangers. Voilà l'intérêt du pacte Dutreil.

Vous connaissez très bien le Dutreil, de sa genèse au mécanisme actuel à la suite de toutes ses modifications, mais le maniement de cet instrument complexe est le fait d'avocats spécialisés. Nous n'avons pas de proposition d'amélioration du pacte Dutreil, nous souhaitons simplement que vous le préserviez. Nous défendons la stabilité de la fiscalité. Conservez ce qui marche, sans rien changer !

M. Charles de Courson, rapporteur. L'Assemblée ignorait le coût fiscal du pacte Dutreil et a donc demandé à la Cour de comptes de se pencher sur la question. Nous pensions que cette dépense fiscale représentait 500 millions d'euros, puis 800 millions, mais l'évaluation finale a abouti à un montant compris entre 4 milliards et 5 milliards d'euros. Dans son rapport sur le sujet, la Cour développe deux thèses : la durée de cession des entreprises sous pacte Dutreil et celle des autres sociétés ne sont pas sensiblement différentes ; la compétitivité des entreprises familiales n'est pas supérieure à celle des sociétés non familiales. Partagez-vous l'analyse de la Cour sur ces deux points ?

Mme Marie-Pascale Antoni. L'étude de la Cour des comptes nous a laissés perplexes sur la comparaison entre les entreprises sous Dutreil et celles qui ne le sont pas. Si une entreprise répond aux conditions du Dutreil, un pacte est toujours signé : je ne connais aucune transmission d'entreprise sans pacte Dutreil si les conditions d'application du dispositif sont remplies. Nous pressentons, sans avoir été démentis, que les deux populations sont trop différentes pour être comparées. La Cour des comptes aurait dû approfondir sa réflexion – elle n'en a probablement pas eu le temps – sur la nature exacte des entreprises n'ayant pas signé de pacte Dutreil. De même, elle aurait pu essayer d'examiner les effets économiques d'une absence de signature d'un pacte Dutreil. On ne peut pas dire que nous partageons l'analyse sur la durée de cession, car les deux catégories d'entreprises ne sont probablement pas comparables.

M. Pierre-Jean Leduc. Je ne crois pas que le Medef ait conduit d'étude spécifique sur la différence de performance entre les entreprises familiales sous pacte Dutreil et les autres, non familiales.

Les entreprises familiales s'inscrivent dans la longue durée. Elles peuvent connaître des performances économiques moins élevées à court terme que des sociétés gérées plus classiquement et détenues par des investisseurs non familiaux.

La performance des sociétés cotées en Bourse est analysée chaque trimestre quand celle des entreprises détenues par des fonds d'investissement est jugée à un horizon de cinq à sept ans. La spécificité des entreprises patrimoniales et familiales tient à son échelle temporelle, bien plus longue. C'est peut-être cet élément de lecture que la Cour des comptes a intégré.

Le pacte Dutreil a pour finalité d'assurer la pérennité des entreprises et leur transmission. Il faut faire en sorte de préserver le tissu industriel français et d'éviter la vente de nos entreprises à des acteurs internationaux. La commission de la fiscalité du Medef souhaite que ces entreprises contribuent à développer le PIB de la France. Pour ce faire, il faut assurer leur pérennité et conserver leurs savoir-faire ainsi que leurs parts de marché.

Interrogé la semaine dernière sur la volonté d'Amazon d'investir 15 milliards d'euros en France, Patrick Martin a déclaré : « Si on ne se remet pas à niveau en termes de compétitivité à travers les entreprises, on va devenir une colonie. Et je ne pense pas que la France a vocation à devenir une colonie ou un parc d'attractions. » Notre obsession est d'éviter ce destin, qu'il s'agisse d'Amazon, de Meta ou de Shein. La performance des entreprises familiales diffère probablement de celle d'autres types de structures, mais les premières ont au moins le mérite d'exister et de former un tissu dense – bien plus large que celui formé par nos adhérents – dans tout le pays. Il faut protéger ce maillage : le pacte Dutreil contribue fortement à la pérennité de ces entreprises. Voilà pourquoi il faut le conserver, même si on peut l'améliorer.

M. le président Jean-Paul Mattei. Le pacte Dutreil assure essentiellement le maillage territorial, donc la présence d'entreprises dans tout le pays.

Parmi ces entreprises, quelle est la répartition entre celles qui sont transmises à titre gratuit à l'intérieur de la famille et celles qui sont vendues, à des acteurs nationaux ou étrangers ? Cette répartition évolue-t-elle ? Quand le pacte Dutreil n'existait pas, la seule solution consistait à vendre l'entreprise ou à être domicilié hors de France. Avez-vous des éléments statistiques ?

M. Pierre-Jean Leduc. Le but du Medef n'est pas de produire des statistiques. Les données dont nous disposons sont publiques. Une antenne locale du Medef peut avoir des éléments liés à un sujet précis, mais à l'échelle nationale, le Medef ne possède pas de données sur le sujet.

M. Nicolas End. Nous n'avons en effet pas de données spécifiques dans ce domaine.

Outre la transmission à titre gratuit dans le cadre d'un pacte Dutreil et la transmission à titre onéreux, il existe une troisième option, qui nous fait peur, celle de la liquidation. Il ne faut pas uniquement se protéger d'intérêts étrangers, il faut préserver l'existant et les capacités de production locales.

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous vous remercions de vous être prêtés à l'exercice de la commission d'enquête, dont l'objectif est de creuser un sujet, de réfléchir et de tirer des conclusions qui figureront dans un rapport.

M. Pierre-Jean Leduc. Je vous remercie pour votre écoute. Nous vous communiquerons les éléments de synthèse relatifs à nos échanges.

*

* *

27. Audition, ouverte à la presse, de l'Autorité des marchés financiers : Mme Marie-Anne Barbat Layani, présidente ; Mme Astrid Milsan et M. Philippe Sourlas, secrétaires généraux adjoints (13 mai 2026)

M. le président Jean-Paul Mattei. L'Autorité des marchés financiers (AMF), qui est une autorité publique indépendante, est chargée de réguler la place financière française, de veiller à la protection des épargnants qui investissent dans des produits financiers et d'assurer la bonne information des investisseurs. Elle établit chaque année des priorités d'action et de supervision prenant en compte les principales évolutions des marchés et les pratiques des professionnels soumis à son contrôle, comme les conseils en investissements financiers, dont nous avons auditionné les représentants il y a quelques semaines.

Comme vous le savez, notre commission d'enquête s'intéresse à l'imposition des plus hauts revenus et des plus hauts patrimoines qui recourent à différents montages pour piloter leur richesse et atténuer leur imposition. Cette richesse et son évolution au cours des dernières années étant en grande partie liée à la détention d'actifs financiers, il nous a semblé important d'auditionner l'AMF.

Le rapporteur abordera successivement trois thématiques : le rôle de l'AMF en matière de régulation des marchés financiers ; la valorisation et la rentabilité des actifs ; les comportements d'épargne et de placement des ménages les plus aisés. Au regard de la technicité de notre sujet d'enquête et du temps limité imparti à cette audition, certaines questions nécessiteront sans doute des compléments écrits aux réponses que vous formulerez à l'oral.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(Mme Marie-Anne Barbat-Layani, Mme Astrid Milsan et M. Philippe Sourlas prêtent successivement serment.)

Mme Marie-Anne Barbat-Layani, présidente de l'Autorité des marchés financiers. À titre liminaire, je présenterai brièvement le rôle de l'AMF en matière de régulation des marchés financiers. Il convient de préciser d'emblée que l'AMF n'a pas de compétences en matière fiscale et n'est notamment pas en charge de la fiscalité de l'épargne. Toutefois, certaines de nos compétences, notamment en matière de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme et d'échange automatique d'informations en matière fiscale peuvent se rattacher aux sujets fiscaux. En vertu des textes applicables, nous coopérons également avec l'administration fiscale et le parquet, notamment le parquet national financier (PNF).

Nos missions générales répondent à cinq objectifs légaux : veiller à la protection de l'épargne investie dans les instruments financiers, à la qualité de l'information des investisseurs, au bon fonctionnement des marchés financiers, à la qualité de l'information fournie par les sociétés de gestion pour la gestion des placements collectifs sur leur stratégie d'investissement et leur gestion des risques liés aux effets du changement climatique, en prenant en compte les objectifs de stabilité financière dans l'ensemble de l'Union européenne et de mise en œuvre convergente des normes nationales et européennes.

L'AMF compte environ 550 collaborateurs et son budget est de 126 millions d'euros. Pour remplir ses missions, l'AMF réglemente, autorise, surveille, contrôle, enquête, et, si nécessaire, sanctionne. Elle participe également aux travaux de multiples institutions nationales, comme le Haut Conseil de stabilité financière (HCSF), le collège de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution – l'ACPR, notre institution sœur –, l'Autorité des normes comptables (ANC), ainsi que le pôle commun établi avec l'ACPR sur la protection des investisseurs. Nous participons aussi à des institutions européennes, notamment l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF), et internationales, avec le Conseil de stabilité financière (CSF), l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) et l'OCDE.

Les activités de l'AMF sont organisées autour de trois grands blocs. Le premier bloc consiste à superviser des entités et des produits régulés du secteur financier – hors banque et assurance, qui relèvent de l'ACPR –, dont l'activité est soumise à l'agrément ou à l'autorisation de l'AMF. Ce sont les marchés financiers et leurs infrastructures, les intermédiaires financiers qui fournissent des services d'investissement ou des services sur actifs numériques et les produits d'épargne collective.

À ce titre, nous supervisons à peu près 1 300 acteurs régulés, plus de 700 sociétés de gestion de portefeuille, 274 prestataires de services d'investissement, 5 infrastructures de marché et teneurs de comptes conservateurs, et ce que nous appelons encore des nouveaux acteurs, c'est-à-dire les 60 prestataires de services de financement participatif et près d'une centaine de prestataires de services sur actifs numériques – donc sur cryptoactifs, les Psan. Nous supervisons également plus de 7 600 conseillers en investissement financier, et, s'agissant des produits, plus de 13 000 fonds d'investissement, pour un encours de près de 3 000 milliards d'euros.

Le deuxième bloc d'activité est la surveillance des marchés au sens large : d'une part, l'activité des sociétés cotées, notamment leur communication financière et extra-financière, mais également la surveillance des opérations réalisées sur les marchés, de façon à identifier d'éventuels abus de marché. Nous surveillons à ce titre la communication financière et extra-financière des 600 sociétés cotées à Paris et nous intervenons aussi, le cas échéant, lors de leurs opérations de marché. Au titre de la surveillance des marchés, nous gérons 190 milliards de lignes de données – elles sont intégrées dans notre dispositif de surveillance des marchés – et recevons

1 600 déclarations d'opérations suspectes réalisées par les entités réglementées, qui sont tenues par la loi de nous les déclarer. Nos systèmes de surveillance génèrent chaque année à peu près 6 000 alertes sur les opérations sur instruments financiers.

Le troisième grand bloc est le bloc répressif. Il s'agit de réprimer les manquements à la réglementation financière avec, d'une part, les enquêtes qui concernent les personnes ou les acteurs non régulés, essentiellement au titre des abus de marché, manquement d'initiés, diffusion de fausses informations, manipulation de cours, et d'autre part, les contrôles, qui concernent les acteurs régulés. Outre les contrôles classiques, nous avons beaucoup développé les contrôles à visée pédagogique au cours des dernières années.

S'agissant plus spécifiquement du périmètre d'intérêt de la commission d'enquête, l'AMF supervise également les acteurs de la gestion de fonds et du conseil d'investissement, toujours dans un objectif premier de protection des épargnants, mais aussi de sécurité et de stabilité financière, avec également une supervision des fonds d'investissement gérés par les sociétés de gestion de portefeuille. Le prisme de la supervision de l'AMF, c'est la protection de l'épargnant, plus spécifiquement des clients particuliers qu'on pourrait qualifier de grand public, ou *retail*. Ainsi, les plus hauts patrimoines, qui sont l'objet central de cette commission d'enquête, ne sont pas le cœur de cible de notre mission de protection de l'épargne.

Cette approche découle directement des réglementations européenne et nationale, qui prévoient des seuils d'investissement ou de patrimoine financier au-delà desquels certaines règles de protection des clients sont désactivées. Ainsi, la réglementation européenne permet à certains clients ayant un patrimoine particulièrement important d'accéder au statut de client professionnel, sur option, dès lors que leur patrimoine en instruments financiers est supérieur à 500 000 euros. À ce titre, un des critères pour être qualifié de client professionnel dans la réglementation permet donc d'alléger certaines exigences liées à la protection des investisseurs, comme les tests d'adéquation et d'avertissement, mais également d'accéder à des catégories d'investissement particulières – ce qui peut intéresser votre commission d'enquête.

Il existe également, dans la réglementation, une notion d'investisseur assimilé à un investisseur professionnel, qui élargit l'accès à certains fonds d'investissement normalement réservés à des professionnels, au-delà de 100 000 euros d'investissement. Les investisseurs particuliers qui seraient assimilés à des investisseurs professionnels ont donc la possibilité d'investir à ce titre dans des fonds réservés en règle générale aux investisseurs professionnels, pour lesquels l'encadrement est moins fort que celui des fonds à destination du grand public – notamment tout ce qui vise à protéger les investisseurs, comme les règles de diversification, de levier maximum ou d'information.

Nos missions peuvent avoir, je le précise, un lien plus direct avec les sujets fiscaux, puisque nous supervisons les dispositifs de lutte contre le blanchiment et le

financement du terrorisme que doivent mettre en place certains acteurs financiers, comme les sociétés de gestion de portefeuille et les conseillers en investissements financiers. Nous exerçons une mission de contrôle sur ces dispositifs et notre commission des sanctions peut être amenée à prononcer des décisions de sanctions ou à homologuer des accords de composition administrative en cas d'identification du non-respect des obligations applicables, si ces dispositifs sont manifestement défaillants lorsque nous allons les contrôler. Ainsi, entre 2021 et 2025, l'AMF a adopté près de trente décisions, sanctions ou compositions administratives dans lesquelles ont été, entre autres, relevés des manquements aux obligations de prévention du blanchiment ou du financement du terrorisme et – j'y reviendrai – d'échanges automatiques d'informations.

Ces dispositifs visent à prévenir le risque de blanchiment et de financement du terrorisme, notamment le blanchiment de fraude fiscale. À ce titre, l'AMF se coordonne avec Tracfin pour échanger des informations utiles à nos missions respectives. Une convention signée en 2019 et mise à jour en 2022 nous unit d'ailleurs avec Tracfin, de façon à nous assurer de l'effectivité des dispositifs de détection que doivent mettre en place les acteurs financiers sous notre supervision.

Nous jouons également un rôle sur le contrôle de certaines obligations spécifiques visant à prévenir la fraude et l'évasion fiscale : je veux parler des obligations relatives à l'échange automatique d'informations (EAI) en matière fiscale, dispositions qui s'appliquent aux acteurs financiers s'agissant de l'identification et de la déclaration à l'administration fiscale des comptes financiers détenus par des clients résidents fiscaux étrangers. En janvier 2022, un protocole de coopération tripartite a été conclu entre avec la DGFIP – direction générale des finances publiques –, l'ACPR et l'AMF pour la mise en œuvre de ce dispositif. Il vient d'être complété par un *addendum* signé le 7 mai 2026 pour intégrer les opérations sur cryptoactifs, qui sont désormais comprises dans ces obligations d'échange d'informations à des fins de prévention de la fraude fiscale internationale. Les déclarations à ce titre sont adressées à l'administration fiscale, pas à nous : notre rôle est de nous assurer du respect de l'obligation de disposer d'un dispositif de contrôle interne spécifique à ces obligations par les établissements placés sous notre contrôle – le même périmètre que sur la prévention du blanchiment et du financement du terrorisme. Comme je l'ai indiqué, en cas de carence, des sanctions peuvent être prononcées lorsque les dispositifs ne nous sont pas apparus satisfaisants. Ce fut le cas à deux reprises, avec des sanctions en 2024 et 2025.

D'une manière plus générale, le cadre légal prévoit la coopération entre l'AMF et la DGFIP pour échanger des informations utiles à l'accomplissement de leurs missions respectives. Ce cadre est défini dans le livre des procédures fiscales. En pratique, l'AMF peut être amenée à échanger des informations avec la DGFIP dans le cadre de ses contrôles et de ses enquêtes. Par ailleurs, l'AMF effectue des signalements au parquet national financier lorsqu'elle détecte des infractions pénales en matière de fraude fiscale.

Quelques mots en lien avec les questions que vous avez évoquées, sur ce que nous voyons en matière d'épargne dans notre périmètre de supervision. Pour mémoire, l'AMF supervise les sociétés de gestion de portefeuille, les prestataires de services d'investissement, les conseillers en investissements financiers et les Psan. Je précise que 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.

Le suivi de l'épargne par l'AMF va nous donner quelques éléments intéressant votre commission. Je précise que nous ne produisons pas de statistiques spécifiques à l'investissement des hauts patrimoines et des revenus : vous avez auditionné l'Insee, qui produit des statistiques dans ce domaine-là. Nous suivons bien sûr l'évolution de l'épargne des ménages, notamment grâce au *reporting* réglementaire, que nous recevons et qui nous fournit un certain nombre de données relatives aux transactions portant sur des instruments financiers – actions, obligations, produits dérivés ou fonds indiciels (dits ETF).

Les données que nous collectons nous permettent d'élaborer un tableau de bord des investisseurs particuliers. Nous les complétons par un certain nombre d'enquêtes, dont celle qui, depuis 2017, se traduit par notre baromètre de l'épargne et de l'investissement – vos questions y font référence. Cette enquête annuelle est réalisée auprès de plus de 2 000 individus représentatifs de la population française de plus de 18 ans – en termes d'âge, de catégorie socioprofessionnelle et de lieu de résidence. Il en ressorte plusieurs points. Tout d'abord, le patrimoine financier moyen déclaré par les personnes interrogées est de 68 000 euros : 14 % ont un patrimoine financier de plus de 100 000 euros et 1 % de plus de 500 000 euros. 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.

Les mêmes phénomènes concernent l'assurance vie : 39 % d'investissement dans l'assurance vie pour les patrimoines compris entre 100 000 et 250 000 euros,

54 % pour ceux de plus de 500 000 euros, contre 19 % pour l'ensemble de la population. Plus du tiers des ménages ayant un patrimoine financier de plus de 100 000 euros détiennent un compte-titres investi en actions. Ils sont également plus de 40 % à détenir une assurance vie en unités de compte, cette proportion passant à 50 % pour les patrimoines financiers supérieurs à 500 000 euros.

Ce baromètre nous permet également d'interroger les épargnants sur leurs investissements en cryptoactifs, une nouvelle forme d'investissement dont nous voyons le développement très rapide : 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 ; 16 % de ceux qui ont un patrimoine entre 100 000 et 250 000 euros ont investi dans les cryptoactifs ; cette proportion atteint 28 % pour les patrimoines supérieurs à 500 000 euros.

S'agissant du rendement des actifs sous-jacents, je ne reviens pas sur les nombreuses études économiques qui montrent la supériorité sur le long terme, en général, des rendements des actions sur ceux des obligations et des actifs monétaires. L'AMF publie chaque année des données publiques relatives à la performance des actifs sur longue période, à des fins pédagogiques. Ces données montrent également une supériorité du rendement des actions sur très longue période. Elles montrent aussi – c'est important – que le rendement peut être très fluctuant selon le moment et la durée de détention. L'AMF a ainsi été amené à publier de nombreux contenus pédagogiques pour expliciter cette notion de couple rendement-risque : l'un de nos messages principaux, adressé au grand public, est qu'une possibilité de rendement élevé s'accompagne toujours d'un risque élevé.

Concernant les spécificités éventuelles des allocations d'actifs des patrimoines les plus élevés, nous identifions, d'une part, une plus grande capacité à réaliser des investissements à plus long terme et plus risqués – notamment ce que nous appelons les actifs privés ou le capital-investissement – et d'autre part, une capacité à 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 performance de l'allocation. À cet égard, nous avons publié, en mai 2024, une analyse des frais des fonds en droit français : elle montre que les frais des fonds institutionnels auxquels certains hauts patrimoines ont accès – comme je l'ai indiqué, ils peuvent échapper aux dispositifs de protection de l'épargne qui s'appliquent au grand public en général – sont moins élevés que les autres.

Enfin, une quatrième capacité différencie les plus hauts revenus ou patrimoines : un accès à des solutions d'investissement qui nécessitent un ticket d'investissement minimum, notamment certains fonds de capital-investissement qui peuvent avoir des tickets d'entrée minimum conséquents. 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.

M. Charles de Courson, rapporteur. Plusieurs économistes ont étudié la valorisation des patrimoines – actifs fonciers, immobiliers, mobiliers – sur le long terme. Ils ont constaté que la valorisation de ces actifs était beaucoup plus rapide que la croissance du PIB, ces actifs – immobiliers comme mobiliers – évoluant plus vite que la richesse créée annuellement. Partagez-vous ce constat sur le long terme – une cinquantaine d'années ? Dans l'affirmative, comment expliquez-vous ce phénomène ?

Mme Marie-Anne Barbat-Layani. Nous utilisons des données publiques sur la valorisation des actifs. Elles confirment ce que vous dites : sur le long terme, les actions sont des actifs performants, plus que d'autres types d'investissement. Il me paraît aller de soi que les actions évoluent plus vite compte tenu des performances que nous observons sur les marchés boursiers et de l'évolution du PIB.

Comment l'expliquer ? Tout d'abord, 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 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.

Le diagnostic dont vous faites état correspond donc à la nature des sociétés cotées, notamment à Paris, y compris les entreprises du luxe, mais aussi des entreprises très internationalisées comme les *utilities*, qui vendent des infrastructures diverses et variées.

M. Charles de Courson, rapporteur. Disposez-vous de l'évolution boursière sur la place de Paris, sur cinquante ans ? Selon certains économistes, l'évolution de la masse des actions, mais aussi des obligations cotées, s'explique par l'évolution du prix unitaire, tant dans le logement que dans les entreprises. Dès lors se pose une autre question : pourquoi cette évolution ? Est-elle due à un phénomène de rareté, de politique monétaire ? Quels sont les facteurs qui expliquent cette situation ?

La réponse à cette question est très importante, parce que l'accumulation des plus hauts patrimoines s'explique très simplement : ils sont composés essentiellement de valeurs mobilières, lesquelles ont augmenté, sur les décennies précédentes, plus vite que l'immobilier, plus vite que le foncier, mais encore plus vite que le produit intérieur brut. Quelles en sont les raisons ?

Mme Marie-Anne Barbat-Layani. Je ne suis pas sûre d'avoir toutes les réponses à cette question. Je préciserai d'abord que les investissements peuvent être dans des valeurs cotées, mais aussi non cotées : une partie non négligeable des patrimoines est investie dans des actions ou des titres qui ne sont pas cotés. Les investisseurs peuvent, le cas échéant, y avoir accès d'une manière différente, via le *private equity* notamment, s'il y a eu investissement de fonds, ce qui n'est pas toujours le cas – parfois, le capital de certaines actions d'entreprises familiales non cotées n'est pas ouvert.

S'agissant des valeurs mobilières, je ne dispose pas des données relatives à l'évolution de la capitalisation boursière sur cinquante ans. Si cette progression n'est pas linéaire – le marché subissant des accidents réguliers et des fluctuations parfois très fortes, à l'image des baisses marquées observées en France et en Europe depuis le début de la crise au Moyen-Orient –, la tendance globale reste orientée à la hausse. Le couple rendement-risque explique donc en partie le phénomène que vous décrivez. Cette croissance de la capitalisation boursière est une réalité en France comme en Europe, mais elle est nettement plus prononcée aux États-Unis. Cela explique d'ailleurs, et je le déplore, qu'une partie des investisseurs européens choisissent d'investir sur les marchés états-uniens, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de fonds d'investissement.

En revanche, l'Autorité des marchés financiers ne suit pas du tout l'évolution de la valeur des biens immobiliers ; je ne saurais donc confirmer si les valeurs mobilières progressent plus rapidement que l'immobilier.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous disposez pourtant de ces données à travers les sociétés immobilières. Il existe des actions représentatives de sociétés foncières qui sont cotées en bourse. Dès lors, ce secteur évolue-t-il comme les autres ?

Mme Marie-Anne Barbat Layani. Depuis quelques années, les foncières cotées connaissent une évolution difficile, particulièrement marquée par la période de remontée des taux d'intérêt consécutive à la crise ukrainienne ; c'est d'ailleurs un sujet de préoccupation. Toutefois, la valeur de ces sociétés n'est pas nécessairement représentative de l'ensemble du marché immobilier. D'une part, leur activité est souvent orientée vers l'immobilier professionnel qui, comme je l'ai souligné, a beaucoup souffert. J'omettais d'ailleurs de mentionner le développement du télétravail, qui a largement contribué à vider les bureaux. D'autre part, nous suivons également les fonds d'investissement immobiliers. Si ces derniers – je pense en particulier aux SCPI, les sociétés civiles de placement immobilier – ont connu une évolution globalement positive depuis une quinzaine d'années, ils n'ont pas été épargnés par les difficultés récentes liées à la forte augmentation des taux d'intérêt.

M. Philippe Sourlas, secrétaire général adjoint en charge de la direction de la gestion d'actifs. En ce qui concerne les fonds immobiliers, il est difficile de fournir des statistiques sur une période aussi longue. La plupart de ces

fonds ont été créés récemment et l'essentiel de la collecte s'est concentré sur les quinze ou vingt dernières années. Par ailleurs, à l'instar des foncières cotées, leur exposition géographique et sectorielle est très axée sur l'immobilier de bureaux et de commerces, mais très peu sur le résidentiel. Nous nous situons donc sur une classe d'actifs très spécifique.

Plus généralement, l'exercice de comparaison des performances entre différentes classes d'actifs est délicat. Nous sommes sur un point relativement bas du cycle immobilier, avec des valorisations qui ont subi d'importantes décotes. Par conséquent, les conclusions peuvent varier sensiblement selon la fenêtre temporelle choisie : le résultat sera très différent selon que l'on intègre ou non la période des deux ou trois dernières années.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ce qui nous intéresse, c'est de connaître la différence de rendement entre les différents types d'actifs et, surtout, au-delà des moyennes, leur dispersion. Vous avez indiqué que l'AMF avait mené des travaux sur ce sujet ; il n'est pas nécessaire de remonter sur cinquante ans pour analyser la situation actuelle. Lorsque l'on évoque les actions, de quoi parle-t-on ? Les rendements ne sont absolument pas uniformes. Dans vos cotations, les rendements apparents les plus élevés se trouvent, je crois, chez Total, dont les bénéfices par action représentent plus de 10 % – peut-être même 12 ou 13 % – de la valorisation boursière, ce qui est énorme. À l'inverse, d'autres titres affichent des niveaux bien moindres – peut-être pas 1 %, mais presque ; nous y reviendrons lorsque nous discuterons des PER (*price-earnings ratios*).

Ainsi, vos travaux sur la dispersion et le couple rendement-risque pourraient nous être utiles. On dit souvent que plus le patrimoine est important, plus ses détenteurs tendent à privilégier des placements risqués. De tels comportements expliqueraient pourquoi les ménages les plus aisés bénéficient d'une rentabilité plus forte que les épargnants plus modestes, qui n'ont pas accès à certains types d'investissements. C'est précisément ce point, que vous avez esquissé tout à l'heure, que nous aimerions vous voir développer.

Mme Marie-Anne Barbat Layani. Nous vérifierons si nous disposons de données plus fines concernant le rendement des actifs financiers. Notre champ d'action se concentre strictement sur ce type d'actifs, ce qui explique ma réserve initiale sur l'immobilier. Néanmoins, nous pourrons vous fournir des éléments sur le pierre-papier, qui relève de notre compétence. Concernant l'immobilier au sens large, nous sortons de notre périmètre d'intervention. Nous examinerons donc la performance de ces actifs sur longue période. Si je ne suis pas certaine que nos travaux remontent à cinquante ans, nous irons en tout cas aussi loin que nos données le permettent.

M. Charles de Courson, rapporteur. Une période de quinze ou vingt ans serait déjà tout à fait instructive. Elle permettrait d'isoler les effets de cycle et d'éviter que les taux de rentabilité ne soient faussés par le choix de la date de

référence, lequel peut conduire à des résultats très différents. Ce qui nous intéresse, c'est la dispersion par type d'actifs, mais aussi au sein même de chaque catégorie.

Mme Marie-Anne Barbat Layani. J'ignore quelle est notre finesse d'analyse sur ce point précis, car l'AMF ne produit pas elle-même ces données. Nous nous appuyons sur des données publiques existantes, diffusées sur notre site internet à des fins pédagogiques, par exemple pour informer sur le couple rendement-risque.

Nous vérifierons quels éléments plus détaillés nous pourrions vous transmettre, notamment en ce qui concerne les indices boursiers. Je ne pense pas que nous ayons réalisé d'études en propre sur ces questions de dispersion, mais nous nous en assurerons.

M. Charles de Courson, rapporteur. Si vous ne produisez pas ces données vous-mêmes, des économistes ne se sont-ils pas intéressés à cette question ? Avez-vous mis vos bases de données à leur disposition afin qu'ils puissent mener de tels travaux ?

Mme Marie-Anne Barbat Layani. L'AMF dispose d'un conseil scientifique réunissant plusieurs économistes. Nous allons vérifier quels travaux ils ont mené sur ce sujet ces dernières années. Nous comptons un peu plus de 500 collaborateurs, dont une équipe économique réduite, principalement focalisée sur les sujets que nous suivons directement. Par conséquent, si nous utilisons volontiers les analyses produites par des tiers, nous produisons peu de travaux totalement autonomes sur le rendement des actifs. Je verrai néanmoins quels éléments nous pouvons vous transmettre concernant leur dispersion.

M. Charles de Courson, rapporteur. J'en viens à ma question suivante ; elle a trait au PER, ou ratio cours sur bénéfices, qui constitue un indicateur intéressant. On estime généralement que les PER moyens se situent autour de 11, 12 ou 13 sur moyenne période, malgré de fortes fluctuations. Cependant, il ne s'agit que d'une moyenne qui masque une grande diversité par type d'actions. Vous évoquiez les grands groupes de luxe français : sur certaines périodes, leurs PER peuvent atteindre 50, ce qui signifie qu'ils capitalisent cinquante fois les bénéfices de l'année ; à l'inverse, on observe des PER tombant à 5 ou 6.

Dès lors, avez-vous mené une étude sur l'évolution de ces ratios moyens à la Bourse de Paris ? Disposez-vous de comparaisons avec les autres places européennes ou américaines, et d'analyses sur la dispersion de ces PER selon les secteurs ?

Mme Astrid Milsan, secrétaire générale adjointe en charge de la direction des émetteurs et de la direction des affaires comptables. Nous ne disposons pas d'études spécifiques produites en interne, mais nous allons recenser les travaux existants portant sur la performance comparée des bourses mondiales. Il convient d'ailleurs de ne pas se limiter au CAC 40, qui ne reflète qu'une fraction des entreprises cotées. S'il représente certes la majeure partie de la capitalisation

boursière, l'essentiel des sociétés cotées à Paris – soit environ 600 entreprises, auxquelles s'ajoutent les 200 inscrites sur Euronext Access – sont des petites sociétés. Il nous faut donc examiner la performance globale du marché. Nous allons rechercher les études disponibles sur ce sujet, même si ce n'est pas nous qui les produisons.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous publiez chaque année un baromètre de l'épargne et de l'investissement, dont vous avez fait mention tout à l'heure et qui détaille le comportement des Français en matière de placement. Constatez-vous une composition différente du patrimoine financier chez les ménages disposant des revenus ou des patrimoines les plus élevés ?

Vous avez déjà partiellement répondu en indiquant que ces derniers s'exposent davantage au risque. C'est un constat universel : plus le patrimoine est important, plus on peut se permettre de prendre des risques. Certes, des épargnants aux ressources plus modestes le font aussi – à leurs risques et périls, précisément – , mais il existe une propension au risque nettement supérieure chez les hauts revenus et les hauts patrimoines – ce qui est tout à fait logique. La contrepartie, c'est que la rentabilité de leurs investissements est supérieure.

Mme Marie-Anne Barbat Layani. Ce n'est pas une règle mathématique, mais la tendance est claire. Notre baromètre annuel de l'épargne et de l'investissement met en évidence des disparités nettes dans la composition des investissements selon le niveau de patrimoine financier. On observe une différence structurelle des portefeuilles : pour les patrimoines les plus modestes – inférieurs à 10 000 euros –, les livrets d'épargne représentent plus de 70 % des supports détenus ; il s'agit là d'une épargne totalement garantie. Certes, ces livrets sont présents dans toutes les catégories de patrimoine, mais on peut imaginer qu'ils sont rapidement saturés – l'ACPR pourra vous le confirmer. La différenciation s'opère sur l'investissement boursier : celui-ci ne concerne que 7 % des patrimoines de moins de 10 000 euros, mais ce pourcentage progresse de manière très significative à mesure que le capital financier s'élève. Nous vous communiquerons ces données, bien que je ne puisse vous fournir de chiffres d'une précision absolue. En effet, ces informations sont issues d'enquêtes déclaratives et non de *reportings* spontanés.

La méthodologie de ces enquêtes, qui révèlent des compositions de patrimoine très différenciées, repose sur des seuils déterminés, le palier supérieur étant fixé à 500 000 euros et plus – nous n'allons pas au-delà. Cette dernière catégorie, qui concerne 1 % des déclarants, présente des spécificités nettes. On y identifie davantage de produits plus risqués tels que l'assurance-vie en unités de compte, l'investissement boursier ou encore les actifs non cotés (*private equity*) qui, bien que moins liquides, offrent des perspectives de rendement souvent plus importantes. Je vous confirme donc que l'exposition au risque s'accroît avec le niveau de patrimoine.

M. le président Jean-Paul Mattei. Êtes-vous en mesure d'identifier le profil des investisseurs ? La part des sociétés croît-elle à mesure que le montant des investissements augmente ?

Mme Marie-Anne Barbat Layani. Nous distinguons les investisseurs professionnels des particuliers car notre analyse est réalisée sous le prisme de la réglementation que nous appliquons, laquelle vise essentiellement à protéger les investisseurs individuels et plutôt les petits investisseurs. Il s'agit de vérifier qu'ils ont les compétences nécessaires, que les produits qui leur sont proposés sont adaptés à leurs objectifs, à leur patrimoine… Au-delà d'un certain seuil, les particuliers peuvent accéder à des investissements que nous considérons comme professionnels – dont les frais sont moindres et les rendements plus élevés – pour lesquels ces protections ne s'appliquent pas.

En 2025, nous avons mené une enquête sur le rendement des fonds de *private equity* qui a montré que la rentabilité moyenne est de 14 % pour les professionnels et entre 6 % et 7 % pour les particuliers. Cette différence s'explique notamment par des modalités d'appel de fonds différentes : les particuliers investissent d'un seul coup, les professionnels à intervalles réguliers. Toujours est-il que le rendement des fonds professionnels est plus important que celui des fonds particuliers. Sommes-nous capables de distinguer, parmi les investissements dans les fonds professionnels et assimilés, ceux qui émanent de personnes physiques de ceux qui émanent de sociétés ? Je n'en suis pas certaine.

M. Philippe Sourlas. Nous n'avons pas cette information, non plus, du reste, que les gérants d'actifs, qui, souvent, ne connaissent pas l'identité exacte de leurs investisseurs.

M. Charles de Courson, rapporteur. Transmettez-nous les éléments que vous venez d'évoquer : ils nourriront notre réflexion. Quelles sont vos relations avec les *single* et les *multi family offices* ?

Mme Marie-Anne Barbat Layani. Une partie de ces entités n'est pas régulée. Je pense au cas d'une personne qui embauche pour son propre compte des salariés chargés de gérer sa fortune.

M. Philippe Sourlas. Il n'est pas facile de répondre à votre question car ces acteurs ont des activités variables, qui plus sont souvent composées d'une partie régulée et d'une autre qui peut ne pas l'être. Lorsqu'un *family office* adresse à son client une recommandation d'investissement personnalisée concernant des instruments financiers spécifiques, il tombe sous le coup d'une réglementation qui relève du champ de compétence de l'AMF. Dans ce cas, il opte généralement, en pratique, pour le statut de CIF, conseiller en investissements financiers. Mais il peut avoir aussi une activité de courtage en assurance, laquelle relève du champ de compétence de l'ACPR, ou de conseil en acquisitions immobilières, qui ne relève ni de l'AMF ni de l'ACPR. Quant à ses activités de conseil en ingénierie patrimoniale, elles ne sont pas régulées en tant que telles. C'est le cas lorsqu'il se

contente de recommander à son client d'investir, par exemple, 20 % en actions et 30 % en obligations mais le renvoie vers un autre intermédiaire financier pour le choix desdites actions et obligations.

En pratique, 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.

Mme Marie-Anne Barbat Layani. Notre baromètre est une mine d'informations mais il n'est pas exhaustif. Nous nous intéressons, par exemple, aux sources d'information des investisseurs mais nous ne distinguons pas, hélas, pas le conseiller bancaire du CIF. On constate néanmoins des différences de comportement assez importantes, sachant que notre dernière catégorie ne permet pas une analyse aussi fine que vous le souhaitez puisqu'elle regroupe les patrimoines de 500 000 euros et plus.

M. Charles de Courson, rapporteur. En effet, ce seuil n'est pas pertinent s'agissant des hauts patrimoines, qui, pour donner un ordre de grandeur, peuvent être considérés comme tels à partir de 1,5 million ou 2 millions d'euros, et des hauts revenus, qui correspondent à un revenu fiscal d'au moins 500 000 euros pour un couple et de la moitié pour un célibataire. Nous nous intéressons au 0,1 % des patrimoines et des revenus les plus élevés, pour lesquels il existe, hélas, peu de données.

Mme Marie-Anne Barbat Layani. La définition de nos catégories d'analyse s'explique par la nature de notre mission, qui est de protéger les investisseurs et, parmi eux, plutôt les investisseurs grand public – ce que l'on appelle en mauvais français le *retail*. Dans ce domaine, l'action de l'AMF est précise et résolue et contribue beaucoup à la pédagogie financière. Ceux qui vous intéressent sont considérés comme suffisamment conseillés et protégés par ailleurs, si bien que la réglementation peut ne pas s'appliquer à eux.

Nous vous communiquerons le plus d'éléments possible, mais je ne veux pas susciter une attente excessive car l'AMF ne s'intéresse pas particulièrement à la catégorie des 0,1 %.

M. le président Jean-Paul Mattei. Merci beaucoup.

*

* *

28. Audition, ouverte à la presse, de M. Éric Lombard, ancien ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique (19 mai 2026)

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

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

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

Avant de vous céder la parole, j'indique que l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(M. Éric Lombard prête serment)

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

L'objectif de notre société est le bien-être partagé, et la question se pose du financement de notre modèle social qui repose beaucoup trop aujourd'hui sur le travail et sur la consommation, ce qui pèse d'abord sur les plus modestes. La plupart des Françaises et des Français sont soumis à un taux de prélèvement élevé alors même que la question de leur pouvoir de vivre est devenue centrale. Nous devons

donc à la fois protéger l'investissement et les entreprises et assurer une meilleure équité. On peut résumer la situation en une phrase en disant que nous taxons trop les entreprises et les salariés, et sans doute insuffisamment le capital – je parle du capital détenu par les personnes physiques, non du capital détenu par d'autres sociétés. Je note que même des entrepreneurs californiens et les patrons d'OpenAI et d'Anthropic, deux des plus grandes sociétés d'intelligence artificielle, réfléchissent comme nous à la taxation du capital, à un moment où l'intelligence artificielle va sans doute répartir encore davantage travail et capital. Ce débat est donc salutaire et je remercie votre commission de le nourrir.

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

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

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

Alors, que faire ? De hauts fonctionnaires de Bercy, excellents professionnels, vous ont dit il y a quelques jours que les foyers disposant d'un patrimoine important maîtrisent leurs revenus dont ils peuvent donc déterminer le

niveau afin de limiter leur contribution. L'effort auquel ils consentent ne correspond donc pas à leur faculté contributive mais à leur choix personnel. Cela accélère les inégalités et, pire encore, exacerbe le sentiment d'injustice qui mine le pacte social. Cette évolution du comportement de quelques-uns de nos concitoyens exige que nous adaptions notre dispositif fiscal.

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

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

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

Pour en revenir à la CDHP, l'étude d'impact d'avril 2025 était fondée sur les dernières données dont disposait Bercy, celles de l'ISF 2016, « vieillies » afin d'estimer la réalité de ces patrimoines aujourd'hui. Les calculs de la direction de la législation fiscale (DLF) ont été faits en fonction de trois seuils de déclenchement : un patrimoine de 2, 3 ou 5 millions d'euros. Si l'on prenait pour seuil 2 millions d'euros, 133 000 contribuables seraient concernés. Autrement dit, 133 000

contribuables dont le patrimoine, hors outil travail et investissement productif, est supérieur à 2 millions d'euros payent moins de 10 000 euros d'impôts chaque année, impôt sur le revenu, prélèvement fiscal unique et IFI cumulés. Même s'il faut prendre ces chiffres avec prudence étant donné le mode de calcul, payer moins de 10 000 euros d'impôts par an quand on possède un patrimoine de 2 millions d'euros n'est pas explicable dans la République. Je passe sur les réductions d'impôts, légitimes puisque, ayant été votées par vous, législateurs, elles sont valides ; d'ailleurs, les sénateurs les avaient exclues de leur analyse dans leurs travaux sur les ménages qui ne payent aucun impôt sur le revenu.

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

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

M. Éric Lombard. Ces informations ne résultent pas de notes précises mais des discussions que nous avons eues lorsque l'étude d'impact nous a été présentée. L'important est de prendre en compte le rapport entre le produit cumulé des trois impôts (IR, PFU et IFI) et le patrimoine détenu. Le service nous a signalé des situations particulières, dont le fait que certaines personnes ayant un patrimoine important ont un impôt sur le revenu nul. Cela a d'ailleurs été précisé par les travaux de vos collègues du Sénat, Claude Raynal et Jean-François Husson : dans leur étude rendue publique le 18 février 2026, ils estiment à 13 335 les contribuables à l'IFI qui ne payent pas l'impôt sur le revenu. Je le redis, la préparation de la CDHP a donné lieu à de nombreuses réunions de réflexion entre les services de Bercy et les ministres, et nous avons reçu différents éléments. Cela explique que les références varient selon que l'on parle d'impôt sur le revenu nul ou de revenu fiscal de référence faible par rapport au patrimoine détenu. Ce sont deux agrégats assez différents même s'il y a des convergences entre les deux.

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

M. Éric Lombard. Bien sûr, et leur réponse a été celle qu'ils vous ont faite lors de leur audition par votre commission. Les mécanismes d'évitement sont bien connus, et les représentants de la DGFIP, de la direction nationale d'enquêtes fiscales et de la direction nationale des vérifications de situations fiscales ont

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dans la définition des biens professionnels, nous avions proposé – et je continue de le faire – une évolution par rapport à l'ISF, lui-même issu de l'impôt sur les grandes fortunes instauré par François Mitterrand en 1982. La définition de l'outil de travail était assez stricte et même les actionnaires minoritaires d'un groupe

familial pouvaient être taxés à l'ISF, ce qui a conduit de nombreux actionnaires minoritaires de grands groupes français à s'expatrier. Certains, parfois bien connus, résident toujours hors de France, ce qui est un problème à tous égards, y compris en termes de recettes fiscales puisqu'ils étaient des contribuables importants. Nous proposions donc d'élargir la définition de l'outil de travail exonéré à l'investissement productif, à condition qu'il s'agisse de PME européennes innovantes, et pour soutenir l'investissement dont nous savons qu'il est insuffisant et pour éviter des effets de bord conduisant des familles à quitter la France, singulièrement les actionnaires de sociétés très innovantes qui peuvent prendre beaucoup de valeur mais qui sont illiquides et ne distribuent pas de dividendes.

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

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

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

L'idée d'une CDHP a effectivement été évoquée lors des négociations avec le parti socialiste, puisque vous vous étiez engagé à travailler sur une contribution des hauts patrimoines en janvier 2025 pour le budget 2026. Mais nous n'avons jamais vu la couleur de cette contribution, qui a pourtant fait l'objet d'une étude d'impact dont nous serions heureux de connaître les conclusions en termes budgétaires. Quel impact sur les finances publiques pourrait-on en attendre sachant

que le dispositif concernerait 133 000 contribuables détenteurs d'un patrimoine supérieur à 2 millions d'euros, un peu moins si on choisit un seuil supérieur ?

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

M. Éric Lombard. Les rendements estimés par les équipes de Bercy dans le cadre de l'étude d'impact élaborée lorsque nous préparions la CDHP sont ceux qui suivent. Avec un seuil de 2 millions d'euros de patrimoine, hors outil de travail et investissement productif et au taux de 0,5 %, dû uniquement si les trois grands impôts ne rapportent pas 0,5 % du patrimoine, le rendement est estimé à 2,1 milliards d'euros ; si on y ajoute celui de l'IFI, on reconstitue à peu près ce qu'était le rendement de l'ISF. Avec un seuil de déclenchement de 3 millions d'euros, 80 000 contribuables sont touchés pour un rendement de 1,8 milliard. Avec un seuil fixé à 5 millions d'euros, 41 000 foyers sont touchés et le rendement attendu est de 1,5 milliard.

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

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

En revanche, les travaux conduisant à l'étude d'impact qui a été présentée le 29 avril 2025 pour le PLF 2026 étaient sur la table, et vos collègues du parti socialiste ont préféré mettre l'accent sur la suspension de la réforme des retraites. C'était pour le gouvernement un effort politique important et quand l'arbitrage final a été rendu dans les discussions avec le gouvernement de Sébastien Lecornu, la CDHP est tombée entre le mur et le canapé, ou peut-être le gouvernement a-t-il

considéré que la suspension de la réforme des retraites valait concession au parti socialiste – et, effectivement votre parti n'a pas censuré le gouvernement. À ce moment vous étiez présente et je ne l'étais plus. Mais je puis vous dire que lorsque j'étais ministre, j'ai poussé cette affaire, sans susciter un grand enthousiasme. D'ailleurs, aujourd'hui encore, je ne trouve pas trace de CDHP dans les propositions du parti socialiste. Si je me souviens bien, le programme présenté prévoit plutôt le retour de l'ISF que cette taxation différentielle. Je reconnais que ce que je continue de proposer n'est pas l'ISF que l'on a connu. Il y a une réelle différence de nature.

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

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

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

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

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

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

M. Éric Lombard. Nous n'avons demandé aucune exclusion particulière. Je tiens l'assurance vie pour une partie du patrimoine, un investissement personnel. Il n'y a pas eu de débat à ce sujet en ma présence. Contrairement à ce qui vaut au Luxembourg, l'assurance vie française est pas équipée pour loger des

investissements dans des sociétés innovantes ou dans des PME non-cotées. Il est vrai que des patrimoines importants peuvent loger de tels actifs dans des assurances vie luxembourgeoises, mais on est là dans un raffinement de détail qui n'était pas l'objet des études que nous conduisions. Je pense donc, sous réserve de confirmation par la DGFIP et la DLF, que les contrats d'assurance vie figuraient dans la base taxable.

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

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

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

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

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

M. Éric Lombard. Je reconnais qu'à ma connaissance rien n'était prévu dans le dispositif au sujet de l'impôt payé à l'étranger mais je suis certain que si la proposition avait été présentée à l'Assemblée nationale le texte en aurait été enrichi pour prendre cet aspect en compte. Si nous avions proposé une CDHP à taux unique, c'est d'une part parce que la concurrence fiscale internationale est devenue plus rude et la mobilité des capitaux plus grande, d'autre part parce que l'ISF avait été instauré à une époque où les taux étaient encore assez élevés. Vous objecterez sans

doute que depuis quelques mois nous sommes revenus dans un régime de taux élevés, ce que nous regrettons à tous égards, mais ce n'était pas encore le cas lorsque nous avons engagé cette réflexion et nous avons voulu que le taux de taxation soit proportionnel au taux sans risque des obligations assimilables du Trésor (OAT) à 10 ans, même si l'on sait que le rendement du capital peut être bien plus élevé. C'est le choix qui, à l'époque aurait été celui du gouvernement, mais d'autres mécanismes sont possibles, effectivement.

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

M. Éric Lombard. Les travaux se sont fondés sur l'étude d'impact dont il a été question précédemment, préparée à partir du mois de mars 2025 par la DLF pour élaborer l'article ou les articles de loi qui auraient pu instituer la CDHP dans le PLF 2026. Les chiffres précis figuraient dans cette étude qui nous a été présentée le 29 avril 2025. Je vous indique les principaux : la cotisation différentielle appliquée à partir de 2 millions d'euros de patrimoine hors outil de travail et investissement productif touchait 133 000 contribuables et rapportait 2,1 milliards d'euros ; si le seuil était fixé à un patrimoine de 3 millions, la contribution différentielle touchait 80 000 contribuables pour 1,8 milliard de rendement, et 41 000 contribuables pour 1,5 milliard de rendement avec un seuil établi à 5 millions de patrimoine. Les services nous ont aussi présenté des cas, anonymes bien sûr parce que le secret fiscal est opposable au ministre s'il ne vous l'est pas, comme il est normal. Nous avons eu des discussions assez ouvertes pour déterminer si le revenu fiscal de référence était bien l'outil de base pertinent. C'est la conclusion à laquelle nous sommes parvenus, mais au cours des discussions nous avons aussi évoqué le fait que des ménages peuvent avoir un impôt sur le revenu nul. C'est d'ailleurs pourquoi le nombre que j'ai avancé – quelques milliers – était à la fois extrêmement prudent et imprécis. Les travaux du Sénat ont abouti au nombre de 13 350 ; l'ordre de grandeur était donc bien celui-là. Mais le cœur du travail fait par les services portait sur le revenu fiscal de référence sur lequel nous disposions de chiffres précis.

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

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

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

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

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

M. Éric Lombard. La réponse que je vous ai faite était incomplète. Il s'est passé aussi que le projet faisait partie du dialogue constructif que nous avons eu avec le parti socialiste et comme je l'ai dit à votre collègue Estelle Mercier à

l'instant, aussi longtemps que j'étais ministre en tout cas, le parti socialiste ne faisait pas de cette question sa priorité, préférant se concentrer sur la suspension de la réforme des retraites, qui lui a été accordée par le gouvernement de Sébastien Lecornu. J'ai effectivement manqué de soutien dans le camp de la majorité mais aussi chez nos partenaires de négociation. Je ne dis pas que, auraient-ils été plus exigeants, la mesure serait passée mais, sans vouloir m'engager pour un gouvernement qui n'existe plus, je suis convaincu que s'ils avaient proposé la CDHP au lieu de la suspension de la réforme des retraites, le gouvernement de l'époque aurait été très heureux de faire aboutir ce projet, parce que nous y avions travaillé et dans la préparation du projet de loi de finances, avec le président de la République et le Premier ministre, et que c'était un travail constructif. L'arbitrage a finalement été rendu par le gouvernement de Sébastien Lecornu, le projet de CDHP étant resté dans la discussion jusqu'à la nomination de son gouvernement. Je vous réponds sous serment et je puis vous dire qu'il n'y a pas eu de décision formelle de suspension de cette mesure avant que Sébastien Lecornu en décide.

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

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

M. Nicolas Ray (DR). Vous êtes un peu à l'origine de cette commission d'enquête, votre déclaration, en février dernier, ayant provoqué un grand débat sur les 50 000 foyers détenteurs de patrimoine élevé échappant à l'impôt. Mais, dans les faits, la DGFIP parle plutôt de 13 000 contribuables ; comment expliquez-vous cet écart ? Quel que soit notre positionnement politique, nous sommes tous attachés

à l'équité fiscale. Selon vous, doit-elle reposer davantage sur la taxation du revenu ou sur celle du patrimoine ? Pour ma part, je préférerais la taxation du revenu, et il peut ne pas être surprenant que certains détenteurs de patrimoine paient peu ou pas d'impôts sur le revenu, divers types de patrimoine, notamment le patrimoine immobilier, ne générant pas de revenus. Vous dites avoir soutenu la suppression de l'ISF, alors transformé en IFI, mais cette réforme n'avait-elle pas un biais elle aussi, concentrant comme elle la fait la taxation sur des actifs immobiliers non générateurs de revenus ? L'absence d'imposition de certains foyers s'explique certainement par des techniques de suroptimisation. Avez-vous décelé et analysé ces niches ? Les déficits fonciers et les investissements outre-mer sont-ils à l'origine de cette situation ? Depuis quelques années, la contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR) vise à garantir un taux minimal d'imposition ; contribue-t-elle, selon vous, à l'équité fiscale ? Si l'on augmente effectivement la taxation du patrimoine, ne risque-t-on pas d'obliger les détenteurs à vendre pour payer le nouvel impôt ?

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

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

On se souvient des très vives batailles qui ont eu lieu lors de l'instauration de l'impôt sur le revenu, au début du XX^{e} siècle. À l'époque, l'impôt était contestable ; il ne l'est plus. On est dans une nouvelle phase de l'histoire économique où des revenus sont touchés par l'essentiel des personnes sauf, parfois, les plus aisées, qui n'en ont pas besoin : ils organisent leur train de vie, qui peut être très élevé, sans qu'apparaissent ni revenus, ni dividendes, ni plus-values – et cela de manière parfaitement légale. Cela signifie que si l'on recherche l'équité de la contribution des citoyens au fonctionnement de l'État et de la Sécurité sociale, il faut trouver une autre base pour que ces personnes contribuent à hauteur de leurs

facultés. C'est ce qui explique l'idée de se raccrocher au patrimoine, et la proposition, que je continue de soutenir, d'un impôt différentiel : il faut considérer que si un ménage paye beaucoup d'IFI ou beaucoup de prélèvement fiscal unique, il contribue au fonctionnement des pouvoirs publics et de la Sécurité sociale. En revanche, s'il ne paye aucun de ces impôts, nous proposons un rattrapage.

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

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

J'appréhende bien les risques, dont certains m'ont entretenu quand la CDHP était dans le débat puisque nous avons dialogué avec l'ensemble des représentants des entreprises et avec des avocats pour caler ce dispositif. Il nous semble qu'avec un taux fixé à 0,5 % on n'a pas un grave problème d'illiquidité ; on en a même beaucoup moins que lorsque l'ISF existait parce que la CDHP est un impôt différentiel alors que l'ISF, impôt absolu, devait être réglé quoi qu'il arrive, alors même qu'il était parfois dû au titre de participations dans des entreprises qui ne distribuaient pas de dividendes, ce qui posait de vrais problèmes, même s'il a parfois été plafonné au long d'un parcours sinueux que vous connaissez bien.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. le président Jean-Paul Mattei. Vous semblez beaucoup moins critique de la CDHP que de la CHDR, qui sont pourtant deux contributions différentielles. Sur un autre plan, vous étiez ministre de l'économie après la censure du PLFSS du gouvernement Barnier. Avez-vous mesuré les conséquences de la limitation de certaines mesures dans le temps, les contournements induits, l'effet d'aubaine de la

non-rétroactivité de certaines mesures ou de « non-aubaine » au contraire qu'a représenté pour le budget de la France l'adoption du budget pour 2025 cette même année et non en 2024, en raison de la censure ?

M. Éric Lombard. Le décalage dans le temps que vous avez mentionné a beaucoup compliqué le fonctionnement de la CDHR, obligeant, compte tenu de la non-rétroactivité, les contribuables à faire des exercices, puis Bercy à faire les vérifications nécessaires. Sur le fond, la CDHR consiste essentiellement en une augmentation du prélèvement fiscal unique. Comme j'estimais bon pour la compétitivité de notre pays que ce prélèvement ait été fixé à 30 %, c'était pour moi une première bonne raison de ne pas créer la CDHR. D'autre part, la tranche marginale d'impôt sur le revenu s'établissant à 49 % pour les personnes ayant un revenu élevé, elles sont normalement imposées à plus de 20 % et cette contribution différentielle a un faible rendement parce qu'elle porte sur des revenus qui peuvent être étalés dans le temps. L'optimisation du patrimoine étant malaisée, la CDHP présente en revanche l'avantage d'une assise beaucoup plus stable. Outre qu'elle fait gagner en visibilité, la CDHP garantit l'équité de la contribution puisque, sauf pour les personnes dont le train de vie est très important, dépenses et patrimoine n'étant pas forcément proportionnés, le besoin de revenus est moindre et la fiscalisation l'est donc aussi. C'est cette injustice que rattrape l'accrochage d'un impôt au patrimoine.

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

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

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

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

29. Audition, ouverte à la presse, de Mme Amélie de Montchalin, ancienne ministre de l'action et des comptes publics (19 mai 2026)

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

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

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

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

Par ailleurs, je rappelle que l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(Mme Amélie de Montchalin prête serment.)

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

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

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

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

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

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

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

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

Je n'aurai pas la prétention d'affirmer que ces dispositifs réformés règlent tout. Mais ils témoignent de la volonté de taxer de façon effective les revenus non distribués qui ont *in fine* un usage personnel, et d'empêcher que la fiscalité des

entreprises soit dévoyée pour minorer une imposition personnelle au titre de dépenses personnelles.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La troisième contrainte est la dimension européenne et internationale du cadre du jeu. Du fait de la mobilité du patrimoine non immobilier, les capitaux circulent librement au sein du marché unique et au-delà. Dès lors, se fixer un objectif

que les autres pays n'appliqueraient pas serait assez contre-productif. C'est la raison pour laquelle, lorsque j'étais ambassadrice de la France à l'OCDE, j'ai défendu plusieurs propositions fiscales devant cette organisation et devant le G20, en particulier l'instauration d'un pilier 3 dans la négociation internationale, après le pilier 1, qui porte sur les établissements dits non stables, notamment dans le secteur du numérique, et le pilier 2, qui concerne l'imposition minimale des multinationales.

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

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

M. Charles de Courson, rapporteur. En janvier, votre collègue M. Lombard révélait que « parmi les personnes les plus fortunées, des milliers ont un revenu fiscal de référence de zéro » et ne paient donc aucun impôt sur le revenu. Par la suite, vous avez affirmé devant l'Assemblée nationale : « Il n'est pas vrai de dire que des dizaines de milliers de Français fortunés ne paieraient aucun impôt sur le revenu. Aucun document de Bercy ne montre une telle chose ». Or, en février, une note de la DGFIP faisait état de 13 335 redevables de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) affichant un revenu fiscal de référence nul ou très faible. Ignoriez-vous l'existence de cette note au moment où vous avez prononcé ces mots ? Avez-vous demandé des notes ou des documents à votre administration à la suite des déclarations de M. Lombard ? Le cas échéant, lesquels ?

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

Je répondrai à votre question, mais j'observe qu'elle en soulève une autre, plus politique : voulons-nous continuer à nous invectiver sur ce sujet, complexe et

technique, dans le cadre de questions au gouvernement de deux minutes, ou voulons-nous nous donner les moyens de véritablement traiter la suroptimisation, ce qui requiert un débat technique ? Pour y répondre, il convient que nous disposions de données et de concepts partagés.

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

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

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

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

Il me semble que l'objectif n'est pas d'identifier des couples de retraités qui, une année donnée, bénéficient de mécanismes légaux – que la DGFIP a précisés depuis – qui leur évitent de payer d'impôt sur le revenu alors qu'ils ont des revenus fiscaux de référence élevés. Comme vous l'avez vu dans les tableaux et lors de l'audition de la directrice générale de la DGFIP, Amélie Verdier, la moitié des 13 000 ménages concernés ont des revenus fiscaux de référence de 80 000 euros, et bénéficient de réductions et de crédits d'impôt.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Passons à ma deuxième question. Le 27 février, M. Lombard a également déclaré : « Il y a, j'estime, autour de 50 000 ménages probablement, si on fait un calcul statistique rapide, qui ont un revenu fiscal de référence modeste par rapport à leur patrimoine financier ». Êtes-vous d'accord avec cette estimation ? Avez-vous obtenu communication de notes ou de documents de la part de vos services à ce sujet ?

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

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

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

Les notes qui ont été produites amenaient à penser qu'une taxe sur les holdings était nécessaire. C'est pourquoi l'article 4 de la copie initiale du PLF pour 2026 prévoyait que, parmi les 50 000 holdings détenant plus de 5 millions d'actifs,

celles qui auraient eu une trésorerie très excédentaire pourraient être soumises à une forme de fiscalité. En effet, cette trésorerie très excédentaire pouvait être considérée comme du patrimoine *de facto* personnel. C'était l'objectif de cette taxe.

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

Il nous a même donné les chiffres. Trois seuils ont été retenus pour définir les impôts très faibles par rapport à la valeur du patrimoine : à 2 millions, 3 millions et 5 millions d'euros. À 2 millions d'euros, 133 000 personnes payaient un impôt – en impôt sur le revenu, en IFI, etc. – représentant moins de 0,5 % de la valeur de leur patrimoine. Cet impôt différentiel ne rapportait pas beaucoup : 2,1 milliards. Au seuil de 5 millions, il n'y avait plus que 41 000 familles et l'impôt différentiel rapportait 1,5 milliard.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les deux fois, compte tenu du contexte politique et dans une optique de comparabilité des systèmes, j'ai considéré qu'il était indispensable qu'un article du PLF pour 2026 concerne les revenus non distribués logés dans les holdings. Là-dessus, je ne voulais pas lâcher. J'ai plaidé pour l'un ou l'autre mécanisme, en expliquant bien ce qu'il découlerait de chacun. Pour moi, l'inconvénient principal

de la CDHP était la nécessité d'instaurer rapidement une déclaration exhaustive du patrimoine sans tomber dans les travers constatés durant les années d'ISF, avec une valorisation parfois très incertaine. Ce mécanisme aurait été innovant, assez proche de celui que j'avais défendu à l'OCDE et pour le G20, mais lourd à déployer, je le dis clairement devant vous. Inversement, l'option holding était plus simple. Elle reprenait les questions de trésorerie excessive qu'on avait déjà traitées par exemple par l'ISF et elle était proche de la *cash box* américaine.

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

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

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

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

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

Ensuite – mettons les pieds dans le plat – il a été constaté que vous pouvez loger dans une holding des biens achetés en utilisant ces revenus non distribués pour vous constituer un patrimoine personnel. C'est là que l'on entre dans le grand champ

du para-immobilier. Le para-immobilier consiste à acheter un bien prétendument pour le mettre en location, après avoir étendu l'activité de votre holding à de la location touristique ; sauf que, bizarrement, vous le proposez à un tel tarif de location que personne ne veut le louer. Le seul bénéficiaire est alors, *de facto*, le propriétaire de la holding – donc du bien, de manière indirecte. Ce faisant, vous disposez d'un bien d'usage personnel qui entrera *de facto* dans votre patrimoine personnel. C'est pour cela qu'il était crucial de mener conjointement la réforme du pacte Dutreil : sinon, vous pouviez faire passer ce bien personnel à la génération suivante avec une fiscalité de transmission très favorable.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Par ailleurs, dans vos projections, la rentabilité de la taxe sur les holdings n'était pas nécessairement mise à mal. Les recettes directes étaient estimées à 1 milliard d'euros, voire 1,5 milliard. Mais aviez-vous anticipé la fiscalité comportementale, qui inciterait les individus à davantage distribuer plutôt que de conserver leur argent dans des holdings ?

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

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

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

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

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

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

Si l'on en arrive tout de même au mécanisme de CDHP, il faudra au moins avoir un modèle européen. À défaut, le risque de mobilité des personnes sera élevé.

J'ai vigoureusement défendu la CDHP au niveau international, lorsque j'étais à l'OCDE, au travers du projet de pilier 3 dont je vous ai parlé. En revanche, son application serait difficile dans un cadre strictement national.

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

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

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

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

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

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

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

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

En résumé, il faut travailler sur plusieurs choses. D'abord, la typologie des données qui sont demandées aux holdings : sans usine à gaz, je pense qu'on peut faire plus fiable, plus régulier et plus utile. Ensuite, la question des bénéficiaires effectifs me paraît intéressante, notamment afin de permettre à l'étude de l'Insee, de la DGFIP et de l'IPP de se dérouler plus régulièrement, quasiment en continu. Je ne vois pas qui pourrait être contre cette mesure. Je pense, en outre, qu'elle serait constitutionnelle. Enfin, il faut s'intéresser aux normes professionnelles des experts-comptables, qui doivent aider à clarifier ce qui relève du personnel ou du professionnel.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Charles de Courson, rapporteur. En décembre 2025, le Conseil des prélèvements obligatoires a produit plusieurs rapports relatifs à l'imposition du patrimoine. Il y préconise plusieurs réformes de la fiscalité de la détention, de la transmission et des revenus du patrimoine. Comment avez-vous accueilli ces préconisations, en tant que ministre, et quelles suites avez-vous voulu y donner le cas échéant ?

Mme Amélie de Montchalin. Là encore, ma réception a été positive. J'avais été interrogée à ce sujet par le député Potier dans le cadre des questions au gouvernement. De mémoire, je lui avais répondu que ces rapports allaient dans le sens de nombre de nos débats budgétaires – débats que nous avons menés en

l'absence de majorité, ce dont nous pouvons être fiers. Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires date 1er décembre 2025. Nous étions déjà bien avancés dans nos débats budgétaires et avions abordé plusieurs des éléments qu'il mentionne.

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

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

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

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

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

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

M. le président Jean-Paul Mattei. La fiscalité se monte à 31,25 % pour la tranche marginale en assurance vie, contre 45 % pour la tranche marginale en ligne directe – sans parler des 60 % pour les successions ou donations entre tiers. L'écart

est significatif. Malgré tout, l'assurance vie est un outil utile, qu'on ne peut pas balayer d'un revers de la main.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Certains auteurs – dont les ventes de livre ont atteint des niveaux assez élevés –proposent que l'on baisse significativement les cotisations et contributions pesant sur le travail, en échange d'un reparamétrage de notre imposition sur les successions. C'est un arbitrage à faire. Mais il faut voir cela comme des vases

communicants, car si nous nous contentons d'augmenter le rendement de l'imposition sur les successions sans toucher au reste de la fiscalité, nous aurons un problème de fonctionnement économique.

Aucun débat n'est interdit. Nous pouvons trouver des dispositifs plus simples, plus lisibles et plus équitables, et c'est tout à l'honneur de ceux qui participent au débat politique que d'y réfléchir. Il faut le faire sur une base claire, partagée et lisible, car ces questions sont compliquées. Or la complexité est une source à la fois de suroptimisation et de défiance – tous les Français ont l'impression que leur voisin optimise plus qu'eux, ce qui n'est pas une bonne manière de faire fonctionner un pays.

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

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

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

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

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

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

Beaucoup de nos débats nous amènent à nous demander quelles bases fiscales nous voulons privilégier. J'avais proposé un plan de suppression de niches fiscales. J'assume l'avoir fait et je suis déçue que nous n'ayons pas réussi, parce que

nous avions dépassé la date du 31 décembre, à aller au bout de certaines évolutions qui me semblaient assez consensuelles.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mme Amélie de Montchalin. Permettez-moi de corriger mes propos. La partie numérique sera déployée pour tous les dossiers dans lesquels les droits de

succession sont nuls, soit l'immense majorité des dossiers de succession. Pour les dossiers les plus complexes, l'outil se déploie. Je regrette, comme vous si j'en crois votre visage dépité, que ces enjeux n'aient pas été rendus prioritaires dans les plans budgétaires.

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

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

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

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

*

* *

30. Audition, ouverte à la presse, de M. Nicolas Frémeaux, professeur des universités, directeur adjoint du laboratoire d'économie de l'Université de Rouen Normandie (26 mai 2026)

Mme Estelle Mercier, présidente. Monsieur Frémeaux, vous avez publié plusieurs ouvrages et articles sur la transmission du patrimoine et son imposition. Dans *Les Nouveaux Héritiers*, paru en 2018, vous considérez que la forte concentration des transmissions patrimoniales accentue les inégalités. Vous proposez plusieurs réformes, dont une augmentation de la progressivité de l'imposition des successions.

Comme vous le savez, notre commission d'enquête s'intéresse à l'imposition des plus hauts revenus et des plus hauts patrimoines qui recourent à différents montages pour piloter leur richesse et atténuer leur imposition. Dans ce cadre, plusieurs auditionnés ont abordé la question des successions, certains pour souligner qu'elles font déjà l'objet d'une imposition relativement plus élevée que chez la plupart de nos voisins, et d'autres, comme le CPO, le Conseil des prélèvements obligatoires, pour proposer des réformes d'ampleur. Votre audition permettra d'enrichir notre réflexion à ce sujet.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(M. Nicolas Frémeaux prête serment.)

M. Nicolas Frémeaux, professeur des universités, directeur adjoint du laboratoire d'économie de Rouen Normandie. Merci pour cette invitation, je suis ravi d'être ici pour discuter de la question importante des successions. Il y a en France un retour assez important de l'héritage qui transforme beaucoup d'aspects de la société, notamment la nature des inégalités et le rôle qu'y joue le mérite. Cet enjeu est à mon avis sous-exploité dans le débat public, même s'il revient ces dernières années. Je suis donc heureux de pouvoir discuter tant des questions d'accès aux données, très importantes pour les chercheurs et l'alimentation du débat public, que des questions de fiscalité.

M. Charles de Courson, rapporteur. Mes premières questions concernent l'accessibilité des données. Plusieurs études, notamment celle du Conseil d'analyse économique (CAE) intitulée « Repenser l'héritage » de décembre 2021, constatent que l'administration fiscale ne fournit pas d'informations exhaustives en matière de donation et de droits de succession. Qu'en pensez-vous et avez-vous des propositions pour améliorer les connaissances sur ce sujet ?

M. Nicolas Frémeaux. Je suis tout à fait d'accord, ce constat est partagé au sein des chercheurs, que ce soit en économie ou d'autres disciplines ; Mélanie Plouviez et moi avons d'ailleurs publié une tribune qui allait dans ce sens et qui a été co-signée par certaines personnes que vous avez auditionnées. C'est un vrai

problème : je ne peux pas répondre à beaucoup des questions que vous m'avez transmises parce que ces données sont manquantes. On a longtemps été capable en France de produire et de publier des données, soit au niveau agrégé, dès le XIX^{e} siècle, ce qui permettait de retracer le poids de l'héritage et d'en dire quelque chose, par exemple sur sa répartition géographique ; soit au niveau microéconomique, depuis les années 1970, ce qui nous permettait de regarder qui reçoit ou qui paie quoi. Depuis 2010, on n'a plus aucune donnée microéconomique. L'enquête de 2010 est elle-même critiquée pour sa représentativité ; la plupart des études se réfèrent à l'enquête précédente de 2006, qui a donc vingt ans. Cela complique considérablement le fait de dresser un constat sur la question du retour de l'héritage, d'évaluer certains dispositifs et d'en proposer d'autres. C'est une question importante eu égard aux montants en jeu : 400 milliards d'euros de flux de transmission patrimoniale, dont on ne sait pas qui reçoit quoi ni comment, et 20 milliards de recettes fiscales.

À ma connaissance, la production de ces données ne se heurte ni à des problèmes techniques ni à des obstacles légaux. Nous avons été capables de le faire et d'autres pays le sont – on n'est pas plus bête que la plupart des autres pays. À la suite de la publication de cette tribune, nous avons pu discuter avec la direction statistique de la DGFIP (Direction générale des finances publiques). Elle a déjà commencé un travail assez prometteur visant à appareiller les données de l'héritage avec celles des revenus et du patrimoine, de manière à avoir une vue plus globale de qui hérite de quoi et de ce qui est fait de ces héritages. Cependant, étant donné le travail à faire et le retard qui a été pris, je crois qu'on n'aura rien avant 2030 : on aura passé vingt, voire vingt-cinq ans dans certains domaines, sans aucune information.

Je n'ai pas de recommandation précise, le travail fait par la DGFIP est prometteur et répond à beaucoup d'interrogations mais il faudra encore attendre quelques années avant de pouvoir établir des constats clairs.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans *Les Nouveaux Héritiers*, on lit : « Aujourd'hui, pour devenir riche, il ne suffit pas de travailler beaucoup ; il faut aussi hériter. » Disposez-vous de données sur la part de la fortune héritée dans le patrimoine total et sur son évolution, à l'échelle de la richesse nationale comme à l'échelle individuelle, en particulier parmi les ménages disposant des plus hauts revenus et des plus hauts patrimoines ?

M. Nicolas Frémeaux. Oui, au niveau global, on est capable de mesurer le poids du patrimoine hérité dans le patrimoine total. Cela nécessite un certain travail car il faut découper les 15 000 milliards d'euros que représente le patrimoine privé entre ce qui vient de l'héritage et ce qui vient de l'épargne. Pour les années récentes, la répartition est à peu près de deux tiers pour l'héritage et un tiers pour l'épargne, alors que les proportions étaient inverses dans les années 1970. De ce point de vue-là, la remontée du poids de l'héritage au niveau agrégé est très nette, mais on n'atteint pas encore les niveaux d'avant la première guerre mondiale – 80 % à 90 %, selon la manière d'estimer.

En revanche, au niveau individuel, puisqu'on n'a pas d'informations précises sur ces déclarations de successions pour toutes les raisons que j'ai évoquées avant, on ne peut pas dire grand-chose. Les seules sources sur lesquelles on peut se baser viennent plutôt d'enquêtes de l'Insee. Pour « Histoire de vie et patrimoine », l'Insee interroge 10 à 15 000 personnes tous les trois à six ans et leur demande des informations sur leur patrimoine. C'est une enquête très bien faite que j'utilise pour mes recherches, mais qui a le défaut – comme beaucoup de ses équivalents – d'avoir une dimension déclarative. On demande aux gens ce qu'ils ont reçu et quelle est la valeur de leur patrimoine, or il est prouvé que le patrimoine est chroniquement sous-estimé, et l'héritage encore plus. Dès que l'on entre dans les détails, les chiffres sont tronqués, notamment lorsqu'on s'approche du très haut de la distribution. Si l'on cherche à avoir des estimations au niveau individuel, par exemple celle du poids de l'héritage dans le patrimoine des millionnaires, il faut prendre les chiffres avec précaution. Ce que l'on sait, c'est que le poids de l'héritage augmente quand le patrimoine augmente. Néanmoins, si l'on voit clairement que la quantité d'héritage et le nombre de donations reçues sont plus élevés dans les strates de patrimoine et de revenus supérieures que dans le bas de la distribution, on ne peut établir d'estimations précises faute de données.

M. Charles de Courson, rapporteur. Le vieillissement démographique n'est-il pas un facteur d'explication ? Pour le démontrer par l'absurde, disons que si nous étions éternels, le patrimoine ne ferait que se concentrer. Il y a aussi la chute du nombre d'enfants par famille. Avez-vous pu détecter un rajeunissement de l'âge des bénéficiaires des donations ou est-il à peu près stable ? Les successions sont-elles, pour leur part, de plus en plus tardives ? Je vous pose cette question car, face à l'évolution de l'âge, nous avons voté des dispositions pour favoriser la donation – il n'est pas très utile d'hériter à 65 ans.

M. Nicolas Frémeaux. Le vieillissement du patrimoine en général est assez clair : à cause de la hausse de l'espérance de vie, on transmet et l'on reçoit plus tard. L'âge des enfants au décès de leurs parents – notamment du deuxième parent, car c'est à ce moment-là qu'ils reçoivent le gros de la transmission – a augmenté et va encore augmenter. Il était avant autour de 45 ou 50 ans, il est aujourd'hui plutôt de 55 ans et on s'attend à ce qu'il passe à 60 ans – ce sont des moyennes, il peut être beaucoup plus tardif.

En effet, les donations rajeunissent le patrimoine, mais il ne faut pas avoir l'image de vingtenaires qui reçoivent des donations et, moins encore, de trentenaires qui reçoivent des héritages : les premières sont relativement tardives – les personnes qui donnent le font généralement après 70 ans, ceux qui reçoivent ont donc entre 40 et 50 ans. Ce sont des moyennes, et les donations sont encore plus concentrées que les héritages : pour donner des montants élevés, il faut déjà avoir un patrimoine élevé et liquide, donc transmissible de son vivant. L'Insee a montré que les personnes capables de donner plus de 100 000 euros ont en général un patrimoine trois fois supérieur à la moyenne, c'est donc encore plus concentré.

M. Charles de Courson, rapporteur. La théorie du cycle de vie ne s'applique pas : on voit que le patrimoine augmente en fonction de l'âge et ne commence à baisser qu'au-delà de 70 ou 75 ans. Avez-vous pu analyser cela ? Est-ce parce que l'on finit par faire des donations, au moins partielles ?

M. Nicolas Frémeaux. C'est en effet un changement assez important. 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, qui vont transmettre mais pas forcément beaucoup. En effet, ils continuent d'épargner. Il est toujours difficile de comprendre pourquoi les individus épargnent ; c'est peut-être pour financer leurs futures dépenses de dépendance, ou pour transmettre le plus possible, mais pas forcément de leur vivant. Ce phénomène, important, soulève la question de l'efficacité de ce patrimoine-là : ne devrait-il pas être transmis ? Est-il utilisé plus efficacement pour l'économie à 70 ans qu'à 30 ans ? C'est un débat chez les économistes.

M. Charles de Courson, rapporteur. Le phénomène de la dépendance existe, mais il y a des assurances. Ceux qui s'assurent contre la dépendance transmettent-ils leur patrimoine plus tôt que ceux qui ne s'assurent pas ?

M. Nicolas Frémeaux. Je ne saurais pas répondre. Ce que l'on sait, c'est que le motif dynastique – le choix de transmettre à ses enfants – n'est pas le seul. S'il l'était, on observerait des différences d'épargne entre les personnes qui ont des enfants et celles qui n'en ont pas, or les personnes sans enfants continuent aussi d'épargner à leurs vieux jours. Ce sont des phénomènes multifactoriels : même avec des assurances, il est très dur de savoir combien la dépendance va nous coûter ; on a aussi tendance à surestimer nos capacités à survivre assez longtemps.

M. Charles de Courson, rapporteur. On peut aussi vouloir transmettre à d'autres personnes qu'à ses enfants. C'est d'ailleurs un débat que nous avons, car les droits de succession en France sont très particuliers.

M. Nicolas Frémeaux. Il est vrai que nous avons des spécificités, qui expliquent que l'impôt est aussi « rentable » : sur les 20 milliards d'euros de recettes fiscales annuelles, 10 milliards viennent des transmissions en collatéral, c'est-à-dire non pas entre parents et enfants. Les personnes qui décèdent sans conjoint ni héritier en ligne directe représentent 10 % des flux de transmission mais la moitié des recettes fiscales. Si l'impôt rapporte beaucoup, c'est donc en partie grâce à elles. On peut donc vouloir transmettre à des neveux, nièces ou amis, mais l'impôt sera très important.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans quelles proportions les transmissions patrimoniales ont-elles augmenté ces dernières années en France ? Comment expliquez-vous la hausse des transmissions et leur concentration depuis les années 1970 ?

M. Nicolas Frémeaux. J'ai évoqué les proportions tout à l'heure : dans le gâteau que représente le patrimoine privé – l'ensemble des biens que détiennent les ménages – la part issue de l'héritage est désormais de deux tiers, alors qu'elle était d'un tiers dans les années 1970 – le plus bas niveau historique au cours du XX^{e} siècle, après une baisse très importante pendant la première moitié du siècle. La première et principale explication concerne le profil des épargnants : l'épargne continue à être élevée chez les plus âgés, surtout aisés, phénomène qui s'est accentué depuis le covid. Ensuite, il y a ce qui concerne le patrimoine privé de manière générale : l'épargne des Français est assez élevée et les prix de certains types d'actifs ont augmenté, notamment les actifs immobiliers à la fin des années 1990 et un peu plus aujourd'hui. Ainsi, plus il y a de patrimoine, plus il y a de transmission. À l'inverse, la baisse au début du XX^{e} siècle s'explique par la destruction massive de patrimoine lors des deux guerres mondiales. C'est donc un premier élément, avec les prix comme variation de court terme et l'épargne comme tendance de fond. Ensuite, et de manière plus récente, cela s'explique par la mortalité de la génération nombreuse des baby-boomers : même si rien ne change, l'augmentation du nombre de décès engendre aussi plus de transmissions.

Tous ces éléments – démographiques, économiques, de court et long terme – jouent dans l'augmentation du poids du patrimoine. Ils en expliquent aussi la concentration : le taux moyen d'épargne en France s'établit entre 15 et 20 %, mais pour tout une partie de la population, il est proche de 0, et cela s'est renforcé depuis le covid. Certains actifs augmentent plus vite que d'autres, notamment ceux détenus par les plus aisés. Ces phénomènes se cumulent pour expliquer, au-delà de l'héritage, la concentration des patrimoines.

M. Charles de Courson, rapporteur. On constate partout dans le monde que l'immobilier a crû beaucoup plus vite que le revenu national : le fait d'avoir accédé à la propriété il y a vingt, trente ou quarante ans, entraîne une concentration. On constate aussi une très forte hausse du patrimoine mobilier, en particulier des PER (plans d'épargne retraite), au moins dans la dernière période. Pourquoi le prix des logements et des actions a-t-il ainsi augmenté, alors qu'il n'en a pas toujours été de même dans l'histoire économique – on se souvient que la crise économique des années 1920 a ruiné beaucoup d'épargnants ?

M. Nicolas Frémeaux. Si je savais quels actifs allaient augmenter, je parierais plus souvent… Pour l'immobilier comme pour les aspects financiers, l'offre et la demande expliquent en grande partie les variations, assez différentes selon les villes et les pays. On sait qu'à Paris, la densité est très forte et qu'il est presque impossible d'augmenter l'offre immobilière ; cela fait monter les prix. Pour les marchés financiers, c'est beaucoup plus fluctuant, mais on a pu connaître des crises à la fin du XX^{e} siècle et au début du XXI^{e} siècle, comme au début du

XX^e siècle, à la différence que les effets sont beaucoup moins marqués aujourd'hui. Les chocs sur le patrimoine existent bien mais ils sont de beaucoup plus court terme et les fortunes se refont assez rapidement après ; c'était moins le cas au début du XX^e siècle car il y avait moins de mécanismes correcteurs. L'évolution des prix explique en grande partie l'évolution du poids du patrimoine. Ce sont des phénomènes assez récents : dans les années 1970 et 1980, le poids du patrimoine a assez peu changé. Il faut attendre ce boom à la fin des années 1990 pour qu'il augmente très fortement.

M. Charles de Courson, rapporteur. Constate-t-on en France une évolution du rapport entre la part héritée et celle qui provient du travail et de l'épargne ? S'agit-il d'une anomalie ou d'un phénomène qu'on observe un peu partout ?

M. Nicolas Frémeaux. Il est difficile d'avoir une vision exhaustive dans tous les pays car l'accès aux données sur les successions est aussi un problème ailleurs. Non, la France n'est pas une anomalie : les courbes sont assez similaires aux États-Unis, par exemple – la Suède est un peu différente de ce point de vue-là. Le retour de l'héritage concerne beaucoup de pays, y compris ceux qui ont des systèmes fiscaux assez différents du nôtre. Aux États-Unis par exemple, on commence à imposer l'héritage à partir de 15 millions de dollars : l'impôt y est donc quasi absent, tandis qu'on le dit parfois presque confiscatoire en France – en tout cas, cela n'entraîne pas de différence entre la France et les États-Unis.

Mme Estelle Mercier, présidente. Vous soulignez à juste titre que la moitié des Français n'héritent de rien tandis que 10 % des héritiers les plus riches concentrent presque 50 % des héritages – nous ne parlons donc que d'une petite catégorie de personnes. Vous dites également que la figure du rentier ferait son retour dans les générations nées dans les années 1970. La part des rentiers pourrait atteindre 10 %, dépassant les niveaux observés au XIX^e siècle.

La France est-elle selon vous redevenue une société de rentiers ? Si oui, pouvez-vous nous expliquer synthétiquement les mécanismes à l'origine de ce phénomène ? Les rentiers que vous décrivez se situent-ils surtout dans les 10 % les plus dotés, dans le top 1 %, ou sont-ils milliardaires ?

M. Nicolas Frémeaux. Que tout le monde hérite ou que le patrimoine des Français soit très élevé aujourd'hui n'est pas un problème – qu'ils détiennent 15 000 milliards d'euros, notamment avec appartements de forte valeur, est plutôt une bonne nouvelle. La question concerne la répartition de ces 15 000 milliards et des flux d'héritage : en effet, la plupart des Français n'héritent de rien ou presque, ou de montants très faibles. On peut le montrer de différentes manières, quelles que soient les données.

Peut-on parler d'une société de rentiers ? Tout dépend de la manière de définir les rentiers : la définition que je retiens est celle de Thomas Piketty, qui compare les sources de richesse. On peut devenir riche de deux manières : soit en

ayant un salaire et en l'épargnant, soit en recevant des héritages – on laisse de côté le facteur chance, comme le loto. On peut donc observer au sein de chaque génération la proportion d'individus qui reçoivent en héritage davantage que ce que d'autres gagnent au cours de toute une vie de travail – on parle de montants assez colossaux – et considérer qu'ils sont rentiers. Même si les héritages sont beaucoup plus tardifs – il ne faut donc plus avoir l'image de quelqu'un qui hérite à vingt ans d'une sorte de pactole et peut ne pas travailler –, cela concerne à peu près 10 % des personnes nées dans les années 1970 et 1980, ce qui n'est pas négligeable. La France est-elle pour autant une société de rentiers ? Je n'en suis pas totalement sûr, mais le personnage du rentier revient, et il n'est pas exceptionnel, alors qu'il avait totalement disparu au cours des années 1970, creux historique pendant lequel les rentiers, ainsi définis, ne représentaient plus que 2 à 3 % de chaque génération. Le retour de cette figure change la nature même des inégalités.

Ce phénomène s'explique, nous l'avons dit, par l'existence de patrimoines déjà très concentrés et transmis au sein des familles. On observe toutefois des différences avec le XIX^e siècle : le type de patrimoine a changé, comme la situation démographique – moins vous faites d'enfants, plus la concentration augmente.

M. Charles de Courson, rapporteur. Avez-vous des études sociologiques sur la proportion de rentiers parmi ceux qui détiennent des hauts revenus ou des hauts patrimoines, ou les deux, et la proportion de ceux qui travaillent ? En effet, ce n'est pas parce qu'on est très fortuné que l'on ne travaille pas.

M. Nicolas Frémeaux. Effectivement, ce n'est plus la même image. Quand on parle de rentiers aujourd'hui, il ne faut plus voir des personnes totalement oisives qui ont reçu un capital et qui n'en font rien. Bien qu'il soit difficile d'avoir des informations précises, pour les raisons que nous avons déjà évoquées, on connaît assez bien l'effet Carnegie : recevoir un patrimoine de quelques centaines ou dizaines de milliers d'euros – les montants n'ont pas besoin d'être très élevés – affecte l'effort. Cela a été montré en Allemagne ou aux États-Unis : les départs à la retraite sont plus précoces, on va moins travailler à plein temps, par exemple. Les gens ne deviennent pas totalement oisifs, mais il y a bien un effet que n'apprécient pas les économistes ou les philosophes libéraux du XIX^e siècle. On peut comprendre ce comportement – c'est peut-être le premier réflexe quand on touche un gros héritage ou qu'on gagne au loto – mais, au niveau collectif, cela peut entraîner une double perte. C'est la dimension inefficace de l'héritage : non seulement il est inégal, mais il peut aussi mener à ce genre de comportements. Si on ne le taxe pas fortement, les bénéficiaires travaillent moins, donc paient moins d'impôt sur le revenu – on perd donc des recettes fiscales à différents niveaux. À mon avis, ces rentiers ne sont plus les mêmes que ceux décrits dans les romans du XIX^e siècle, mais il faudrait avoir plus d'informations pour savoir ce que deviennent les personnes qui héritent.

M. Charles de Courson, rapporteur. La théorie de la désincitation au travail des détenteurs de gros patrimoines est-elle vérifiée dans les faits ? On connaît des gens riches qui continuent à travailler, parfois excessivement et jusqu'à un âge

avancé, notamment des entrepreneurs – et pas forcément les très grands entrepreneurs.

M. Nicolas Frémeaux. Je suis d'accord, je ne dis pas que les riches ne travaillent pas ou n'ont jamais travaillé. Je parle de l'effet produit par une transmission patrimoniale sur le nombre d'heures travaillées ou l'âge de départ à la retraite ; mais pour ce qui est de la détention même d'un patrimoine élevé, il faut regarder dans le détail. Étant donné que le patrimoine est détenu par des gens assez âgés, si on regarde qui travaille parmi le top 10 % des détenteurs de patrimoine, ce n'est pas grand-monde puisqu'il s'agit de septuagénaires qui sont à la retraite. Il y a donc un lien entre l'âge des individus et le patrimoine qui pousse à penser que les gros patrimoines travaillent moins, mais c'est pour des raisons d'âge, tandis qu'avant il s'agissait de cinquantenaires qui étaient au pic de leur carrière.

M. Charles de Courson, rapporteur. J'en viens à la fiscalité de la transmission. Dans *Les Nouveaux Héritiers*, vous proposez de renforcer la taxation des successions. Pouvez-vous présenter vos propositions en la matière ainsi que leurs objectifs ? Avez-vous chiffré les différentes mesures que vous préconisez ?

M. Nicolas Frémeaux. Le premier objectif qui peut jouer sur les propositions et les barèmes concerne les recettes : raisonne-t-on à recettes constantes ? Les droits de mutation à titre gratuit rapportent 20 milliards d'euros par an. Considère-t-on que ce montant est suffisant, ou au contraire qu'il faut profiter de la grande transmission qui s'annonce, estimée à 9 000 milliards d'euros d'ici à 2040, pour dégager de nouvelles recettes – sachant que, même si l'on ne fait rien, le produit de l'impôt augmentera avec les montants transmis ? Des recettes supplémentaires pourraient permettre de diminuer d'autres impôts ou de financer certaines dépenses – nous évoquions par exemple la dépendance.

Sans disposer d'un chiffrage très précis, toujours en raison d'un manque de données – je ne veux pas donner l'impression de botter en touche, mais il est compliqué de construire des scénarios sans pouvoir s'appuyer sur des constats précis –, l'idée est d'augmenter la progressivité globale de l'impôt sur les successions, notamment en rapprochant les taux théoriques, qui sont assez élevés, des taux effectifs. Le Conseil d'analyse économique a souligné un écart assez important entre ces taux. De ce fait, l'impôt est généralement mal compris : les niches fiscales et l'architecture très différenciée entre les transmissions en ligne directe et les transmissions en collatéral brouillent les pistes et créent des inefficacités. Une taxation progressive avec une assiette plus large et des taux en définitive plus faibles pourrait donc être une piste intéressante.

Un autre objectif peut être d'améliorer l'adhésion à l'impôt. L'impôt sur les successions n'est pas très apprécié pour différentes raisons, mais notamment parce qu'il est peu lisible et parce qu'il taxe assez rapidement les individus : même si une grande partie des Français en sont protégés, le montant à partir duquel on entre dans l'impôt – 100 000 euros par parent et par enfant – n'a pas été revu depuis 2012, me semble-t-il. Il pourrait tout à fait l'être.

M. Charles de Courson, rapporteur. Que pensez-vous de la théorie selon laquelle les droits de successions doivent être supprimés ? Dix pays de l'OCDE l'ont déjà fait ; deux n'ont jamais imposé les transmissions de patrimoine. La France, quant à elle, s'illustre par une fiscalité sur les successions relativement forte. Dans ce contexte, est-il justifié de renforcer un modèle fiscal déjà plus lourd que ceux des économies comparables ? Le barème français est extrêmement progressif, même s'il existe effectivement de multiples moyens de réduire l'assiette – donations, démembrement de propriété, assurance vie, etc. Une accentuation des droits de succession n'irait-elle pas à contre-courant de la tendance suivie par les autres pays et ne risquerait-elle pas de pousser une partie des hauts patrimoines à la délocalisation ?

M. Nicolas Frémeaux. C'est un argument que l'on entend souvent. La tendance est effectivement aux allègements ou à la suppression totale de ces impôts.

Il faut regarder ce qu'il se passe dans les pays concernés, même si les comparaisons sont toujours compliquées, car beaucoup de facteurs peuvent jouer sur la valeur des patrimoines et les modalités de transmission. La Suède, qui a supprimé l'équivalent de l'ISF (impôt de solidarité sur la fortune) et des droits de succession au début des années 2000, était par exemple un pays caractérisé par une grande égalité et une mobilité sociale et patrimoniale assez forte ; les inégalités y ont depuis très fortement augmenté et ont rattrapé le niveau qu'elles atteignent en France. C'est un peu la même chose aux États-Unis : ce pays, des années 1930 aux années 1980, a imposé de manière très progressive et très forte les successions, mais aussi les revenus, notamment du capital ; depuis la fin de cette période et les années Reagan, les inégalités augmentent, certes pour d'autres raisons, mais aussi pour celle-là.

On peut donc supprimer les droits de succession, mais outre qu'il faudrait trouver 20 milliards d'euros pour remplacer les recettes correspondantes – ce chiffre étant, je le répète, appelé à augmenter dans les années à venir –, cela suppose de faire face à des conséquences assez directes et fortes en termes de mobilité sociale et du patrimoine.

Le problème de la France réside dans la différence entre les taux d'imposition effectifs et les taux théoriques. Ces derniers, qui peuvent atteindre 45 %, sont objectivement très élevés – même s'ils l'ont déjà été davantage il y a quarante ans dans d'autres pays, par exemple aux États-Unis, où le taux maximal est monté jusqu'à 80 % ou 90 %, ou en Suède, où il a atteint 75 %. Seulement, il y a un écart très marqué entre ce taux théorique et le taux effectif : 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. Le Conseil d'analyse économique, s'appuyant sur des données assez fines disponibles depuis peu, a montré que, pour les 0,1 % d'héritages les plus élevés, le taux effectif d'imposition, une fois toutes les déductions prises en compte, est de 10 %. C'est plus que 0, mais c'est deux fois moins que la TVA et c'est à peu près le niveau de CSG (contribution sociale généralisée) que l'on paie dès le premier euro de salaire.

Surtout, cela semble insuffisant pour répondre à la hausse des patrimoines : si l'on constate que le poids de l'héritage augmente au point d'atteindre le même niveau qu'aux États-Unis, qui n'appliquent quasiment pas d'impôt, cela veut dire que notre impôt, sans aller jusqu'à dire qu'il ne sert à rien, rate une grande partie de son objectif. Si tout était taxé à 45 %, on n'observerait pas ce phénomène. Cela montre que le système est défaillant, et que nous avons tout intérêt à réformer cet impôt plutôt qu'à le supprimer.

M. Charles de Courson, rapporteur. La France fait partie des deux ou trois pays où la part des droits de succession dans la richesse nationale est la plus élevée. N'y a-t-il pas un danger à vouloir encore accentuer cet écart ?

M. Nicolas Frémeaux. Par rapport à des pays qui ont supprimé l'impôt sur les successions, la part de cet impôt en France sera forcément plus élevée. 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. Est-ce une mauvaise chose ? Je ne le pense pas. Je ne dis pas qu'il faut avoir raison contre le reste du monde, mais ce débat existe aussi dans les pays concernés. La campagne des élections présidentielles aux États-Unis a mis en avant deux modèles assez différents. C'est certes Donald Trump qui l'a emporté, mais, du côté démocrate, des discussions assez sérieuses ont eu lieu sur le retour d'un « super ISF » ou de droits de successions pour juguler les inégalités.

Quant au risque d'inefficacité de la taxation, il se trouve que, même si nous manquons de données, l'impôt sur les successions est jugé plutôt efficace par les économistes. Là où la taxe Zucman ou l'imposition des revenus suscitent beaucoup de discussions, il n'en va pas de même pour l'imposition des héritages, qui, sauf cas extrêmes, ne crée pas de mouvements massifs. Si les gens réagissaient ainsi à l'impôt, on devrait constater aux États-Unis ou en Suisse, où l'impôt diffère d'un État ou d'un canton à l'autre, des migrations internes – beaucoup moins coûteuses que les migrations externes – vers les États ou les cantons les plus cléments fiscalement. Or ce n'est pas le cas : les gens bougent pour une multitude de raisons, et pas spécialement en réponse à la fiscalité. On pourrait aussi s'attendre à ce qu'ils épargnent moins pour faire face à un impôt élevé ; ce n'est pas non plus ce que l'on observe.

En réalité, les seules réponses qu'on constate se manifestent plutôt au moment de recevoir un héritage et se prennent la forme, je le disais, d'une baisse de l'effort et de la quantité de travail. Sans être parfaitement consensuel parmi les économistes, l'impôt sur les successions l'est donc bien plus qu'une forte imposition des revenus du travail ou du patrimoine, dont l'efficacité fait davantage débat.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous avez régulièrement souligné dans les médias les avantages de l'impôt successoral, estimant qu'il est « efficace

économiquement », car il générerait moins de distorsion que la fiscalité des revenus ou de la détention du patrimoine. La taxation de la transmission du patrimoine professionnel ne pose-t-elle toutefois pas de grandes difficultés en matière de maintien d'un actionnariat familial souverain – à supposer qu'il faille préserver un tel actionnariat – et de préservation du tissu économique ?

M. Nicolas Frémeaux. Je suis assez agnostique sur ce point : je ne considère pas que l'actionnariat familial soit forcément la panacée. Il peut être une très bonne solution dans certains cas, mais une entreprise peut aussi être reprise par un concurrent ou par ses salariés sans ce que cela soit forcément négatif. Un des enjeux est d'évaluer les performances des entreprises familiales. Nous avons très peu d'informations sur le pacte Dutreil ; nous savons simplement, depuis peu, qu'il coûte beaucoup plus qu'annoncé – 4 ou 5 milliards d'euros par an au lieu des 500 millions d'euros prévus dans les projets de loi de finances. Ce coût est à mettre en balance avec d'autres dispositifs ou d'autres types de dépenses – si vous donniez 5 milliards d'euros de plus aux universités, nous serions assez ravis. Les quelques évaluations qui ont été faites sur des mécanismes similaires à l'étranger montrent que le repreneur, quand il est l'héritier, ne fait pas toujours mieux que les fondateurs de l'entreprise. Un récent rapport de la Cour des comptes montre d'ailleurs que les entreprises qui ont bénéficié du pacte Dutreil n'ont pas forcément investi davantage et qu'il n'y a pas non plus d'effet clair sur l'emploi ; il conclut que les gains permis par le dispositif sont peu discernables au regard de son coût fiscal.

Je n'ai rien contre les héritiers qui reprennent l'entreprise ou le commerce de leurs parents, mais ce débat sur l'actionnariat familial renvoie à une vision selon laquelle l'héritage est naturel : on ne devrait pas discuter des droits de propriété et la propriété devrait forcément survivre à la personne qui décède. Cette vision n'est jamais remise en cause – quiconque s'y risquerait se ferait probablement étriller dans les médias – mais elle faisait l'objet d'un débat très vif au XIX^{e} siècle, des personnes pourtant favorables à la propriété privée estimant qu'il n'y avait rien de naturel à ce que les descendants héritent.

Il peut évidemment y avoir des enjeux de souveraineté très importants, mais il existe peut-être d'autres moyens que le pacte Dutreil pour garantir la souveraineté des entreprises.

M. Charles de Courson, rapporteur. Le rapport de la Cour des comptes est plus prudent que ce que vous indiquez, ne serait-ce que parce qu'il manquait beaucoup de données à ses rédacteurs. Ces derniers indiquent simplement que les dates de cession des entreprises concernées par le pacte ne seraient pas très différentes de celles qui ne le sont pas, mais même cette information est contestée par d'autres études. Le pacte Dutreil protégerait donc moins qu'on ne le croit, mais les ETI (entreprises de taille intermédiaire) ont formellement contesté cette thèse, statistiques à l'appui.

L'autre objection économique aux droits de succession est qu'ils consistent à taxer des revenus une nouvelle fois. Le patrimoine provient de l'épargne des

parents ou des grands-parents ; il a donc déjà supporté l'impôt. Pourquoi l'imposer une seconde fois ? C'est ce raisonnement qui motive la suppression des droits de succession dans plusieurs pays.

M. Nicolas Frémeaux. Il est effectivement très difficile d'évaluer le pacte Dutreil : la Cour des comptes n'a donc pas fait une évaluation en tant que telle mais s'est appuyée sur les données disponibles. De vraies évaluations ont été faites au Danemark, en comparant, parmi des entreprises aux profils les plus identiques possible, celles qui étaient reprises par les héritiers et les autres ; il en ressort que les performances des premières étaient moins bonnes, alors qu'on aurait pu penser que l'héritier voudrait maintenir l'entreprise dans la durée pour la conserver dans la famille. Rien ne prouve que le résultat serait le même en France, mais il faudrait au moins pouvoir conduire une évaluation semblable.

L'argument de la double imposition me paraît assez hypocrite, car il 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. 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 ! Cet argument peut être audible pour d'autres types d'impôts – la TVA, l'impôt sur les pensions de retraite déjà soumises à cotisations en amont – mais il est encore moins fort s'agissant des droits de succession, car, dans ce cas, ce ne sont pas les mêmes personnes qui payent. Quand l'héritier reçoit quelque chose, il n'a pas encore payé de droits sur ce dont il hérite : à son niveau individuel, les droits de succession seront le seul impôt qu'il paiera sur ce transfert.

M. Charles de Courson, rapporteur. Certains pays taxent d'ailleurs le donateur, alors que la France taxe chacun des bénéficiaires. Cela peut aussi compliquer l'analyse.

Aucun droit n'est en principe exigible lors de la réunion de l'usufruit à la nue-propriété lorsque cette réunion a lieu à l'occasion du décès de l'usufruitier ou à l'expiration du temps fixé pour la durée de l'usufruit. Faut-il réformer la donation de la nue-propriété – et si oui, comment ?

M. Nicolas Frémeaux. Je n'ai pas d'opinion sur ce point qui est davantage une question de droit que d'économie. Il est vrai que les donations sont très concentrées et qu'elles représentent un enjeu assez important : le vieillissement du patrimoine est aussi affecté par la manière dont les conjoints se le répartissent entre eux, notamment grâce à des donations au dernier vivant. Au-delà, je suis contraint de botter en touche sur cette question de l'usufruit.

Mme Estelle Mercier, présidente. Vous avez souligné que les questions de patrimoine et d'héritage sont extrêmement sensibles pour les Français, alors que très peu d'entre eux payent en réalité des droits de succession. Il y a un décalage entre la perception et la réalité, en partie parce que les taux affichés sont élevés – 45 %, 60 % –, alors que les taux effectivement payés sont très réduits : comme

vous l'avez rappelé, les 0,1 % des héritiers les mieux nantis reçoivent en moyenne 13 millions d'euros au cours de leur vie et ne paient que 10 % de droits.

C'est ce qui rend cet impôt très impopulaire, tout comme le fait qu'il taxe des actes isolés : une succession, une donation, un contrat, etc. Cela pose la question du consentement à l'impôt et de ses enjeux démocratiques. Les Français tendent à considérer qu'il est légitime que le patrimoine acquis par leurs parents leur soit transmis sans imposition supplémentaire. Au-delà de la réforme des taux ou de l'assiette, la question de la lisibilité des taux effectifs me semble être un enjeu démocratique majeur.

D'autres réformes sont possibles. Camille Landais défendait l'idée d'une imposition tout au long de la vie en fonction du montant reçu, et non de l'acte ou du dispositif privilégié par le parent, ce qui permettrait de remettre les individus sur un pied d'égalité. Qu'en pensez-vous ?

M. Nicolas Frémeaux. L'impopularité des mesures fiscales est effectivement un enjeu pris en compte par les académiques, y compris dans les propositions qu'ils formulent : certains chercheurs reconnaissent que l'on ne peut pas toucher à tel impôt et s'efforcent de trouver d'autres manières de faire. Cependant, l'impopularité et l'adhésion à l'impôt sont elles-mêmes très mal mesurées : les Français connaissent mal l'impôt et sont souvent interrogés dans le cadre d'enquêtes très binaires, au cours desquelles on leur demande par exemple s'ils sont favorables ou défavorables à l'impôt sur l'héritage, s'ils veulent le supprimer ou le maintenir. Or l'impôt est un *continuum* de solutions et son impopularité peut être liée à de multiples facteurs.

En l'occurrence, l'impôt sur les successions est mal connu, ceux qui s'en acquittent le rencontrent tardivement et lors de moments douloureux – le décès de ses parents ou de ses grands-parents –, et il est de plus particulièrement complexe ; moi-même, je ne suis pas sûr d'en maîtriser toutes les règles, et tout semble fait pour qu'on ait l'impression que le voisin est mieux loti ou qu'on a raté tel ou tel dispositif.

Des recherches conduites dans d'autres pays montrent que l'impopularité est très fortement liée à la méconnaissance : dès lors que l'on donne accès à de vraies informations sur la distribution des patrimoines ou la manière dont l'impôt fonctionne dans les pays qui ne l'ont pas supprimé, les taux d'adhésion augmentent assez sensiblement – peut-être pas jusqu'à 90 %, mais ils peuvent rapidement atteindre la majorité.

Un autre élément concerne l'utilisation des recettes : l'impôt sur les héritages est souvent perçu comme un énième impôt qui arrive après beaucoup d'autres, sans que l'on sache à quoi il va servir. À l'étranger, la littérature a montré que si l'on propose aux individus d'en flécher les recettes pour financer des dépenses d'éducation, par exemple, l'adhésion augmente. Cet impôt s'inscrit dans un système global : il ne suffit pas d'en parler de manière isolée.

Toutes les propositions visant à simplifier l'impôt – ce qui n'est jamais aisé car on finit toujours par imposer de nouvelles règles – vont donc dans le bon sens. L'imposition tout au long de la vie permettrait de respecter un principe clair : à héritage égal, impôt égal. Cela paraît totalement naturel, mais ce n'est pas du tout ce qu'on observe dans le système actuel, où les compteurs sont remis à zéro à chaque nouvelle transmission : recevoir une fois 500 000 euros ou cinq fois 100 000 euros revient au même en termes de patrimoine mais, fiscalement parlant, ce sont deux situations totalement opposées car on est très lourdement imposé dans le premier cas et assez peu dans le second.

Il y a donc là un élément important pour penser l'architecture de l'impôt, même si cela ne répond pas à toutes les questions paramétriques – taux pratiqués, seuil d'entrée dans l'impôt, exonération ou non des biens professionnels, etc. – qu'une telle réforme soulèverait. Cette architecture n'est pas standard, mais elle est appliquée en Irlande depuis les années 1970. La plupart des autres pays s'intéressent à ce que la personne décédée transmet – c'est le système américain –, ou bien, comme dans le système français, appliquent une imposition à chaque transmission. Une solution de ce type pourrait en tout cas avoir un effet assez important sur l'adhésion à l'impôt, donc sur son efficacité.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans la note du CAE de décembre 2021 intitulée « Repenser l'héritage », il est proposé d'instaurer une politique de taxation portant sur le flux successoral total perçu par un individu au cours de sa vie. Plusieurs des personnes auditionnées ont également avancé cette idée. Comment cette proposition pourrait-elle être appliquée ? Les ménages pourraient-ils contourner une telle réforme par des mécanismes d'optimisation fiscale, par exemple en privilégiant la transmission d'une entreprise plutôt qu'une donation, ou en se délocalisant temporairement dans un pays n'appliquant pas les mêmes règles, comme Johnny Hallyday a tenté de le faire aux États-Unis, où il est beaucoup plus facile de donner de l'argent à qui l'on veut, alors que la France privilégie les liens de sang ?

M. Nicolas Frémeaux. Un tel changement d'architecture ne répondrait pas à tous les problèmes, mais permettrait d'appliquer un principe assez logique, susceptible d'atténuer la défiance vis-à-vis de l'impôt sur l'héritage – même si d'autres paramètres expliquent son impopularité : encore une fois, quand on présente la raison d'être de cet impôt et son fonctionnement, les gens tendent à changer d'avis, sauf s'ils s'y opposent pour des raisons morales. Tendre vers une philosophie selon laquelle « à héritage égal, impôt égal » garantirait une plus grande égalité de traitement. À l'heure actuelle, on pénalise des familles qui choisissent de garder leur patrimoine, parfois pour de mauvaises raisons – par exemple pour financer une dépendance qui n'arrivera pas – ou bien qui ont des patrimoines moins liquides, comme un bien immobilier dont la valeur aurait décuplé. Ces personnes seraient moins pénalisées par une imposition tout au long de la vie que dans le système actuel, où il faut réussir à donner de son vivant, avoir des biens professionnels ou constituer des assurances vie. Peut-être garantirait-on ainsi un peu plus de simplicité et un peu moins de défiance.

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. Je ne crois pas qu'il y ait d'embûche technique ou légale particulière – on le fait déjà en partie pour les donations, que l'on rappelle ou pas au moment de la succession –, mais il y aura forcément une période de transition pour les personnes qui ont déjà commencé à recevoir des donations. L'exemple de l'Irlande, qui a établi ce fonctionnement dans les années 1970, à une époque où le traitement de l'information était un tantinet plus compliqué, nous incite à être relativement optimistes sur ce point.

Il est vrai que les individus pourraient contourner cet impôt en quittant la France, mais c'est déjà le cas : il ne présente pas plus de danger que le système actuel. Tout dépendra des paramètres retenus. Pour qu'un tel impôt fonctionne, il faut susciter une adhésion populaire, donc faire en sorte que le seuil d'entrée ne soit pas trop bas. Certains proposent un abattement global pour toute la vie de 300 000 euros ; il pourrait être de 500 000 euros ou d'un autre montant. L'essentiel est que l'impôt reste progressif et repose sur une assiette assez large – ce que l'on pourrait d'ailleurs aussi faire en conservant l'architecture actuelle.

Enfin, pour ce qui est de s'exiler afin de déshériter ses enfants, c'est déjà possible également. On peut d'ailleurs le faire en partie tout en restant en France, par le biais des assurances vie : même si la France est effectivement très centrée sur la famille, des outils de contournement, certes beaucoup plus limités qu'aux États-Unis, où le testament suffit, existent.

M. Charles de Courson, rapporteur. On peut en effet penser à l'assurance vie, ou encore à la tontine, créée dès l'époque du code civil par M. Portalis.

Mme Estelle Mercier, présidente. Je vous remercie pour l'ensemble de ces éléments et je vous propose de nous adresser par écrit vos réponses aux autres questions qui vont ont été transmises ; elles enrichiront notre rapport final.

*

* *

31. Audition, ouverte à la presse, de Mme Stéphanie Robert*, directrice générale de l'Afep et de M. Nicolas Ragache*, chef économiste (27 mai 2026)

M. Christophe Mongardien, président. Je vous souhaite la bienvenue pour cette audition au cours de laquelle nous recevons Mme Stéphanie Robert, directrice générale de l'Association française des entreprises privées (Afep), et M. Nicolas Ragache, chef économiste

Votre association, qui regroupe une centaine de grandes entreprises, contribue régulièrement aux réflexions sur les réformes économiques et fiscales examinées par notre Assemblée. Selon votre site internet, vos entreprises adhérentes représentent 14 % du PIB marchand, 70 % de la capitalisation boursière et 20 % des impôts et taxes payés par les entreprises. Vous soulignez également que 40 % d'entre elles sont des entreprises familiales.

Comme vous le savez, notre commission d'enquête s'intéresse à l'imposition des ménages disposant des plus hauts revenus et patrimoines. Il nous a donc semblé que votre appréciation sur l'utilité économique de certains dispositifs fiscaux serait éclairante, alors que plusieurs réformes sont en débat, s'agissant de l'imposition de la détention du patrimoine ou de sa transmission.

Je précise à l'intention de nos collègues que le rapporteur devrait aborder successivement plusieurs thématiques : les missions de l'Afep, les comportements fiscaux de ses adhérents, la fiscalité de la transmission des entreprises et du patrimoine et les propositions de réformes fiscales en débat.

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

(*Mme Stéphanie Robert et M. Nicolas Ragache prêtent serment.*)

Mme Stéphanie Robert, directrice générale de l'Afep. Cette audition est pour nous l'occasion de vous faire part des travaux menés par l'Afep et de contribuer à une réflexion stratégique pour la dynamique économique du pays. S'intéresser à la fiscalité des hauts revenus et patrimoines suppose de s'interroger sur les mécanismes de création de valeur et sur la manière dont celle-ci se répartit entre les différents contributeurs.

Ce qui est en jeu, c'est l'efficacité économique et sociale de long terme. Cette réflexion stratégique prend en considération les choix opérés dans les autres États et permet de situer la France au regard des pratiques étrangères.

L'Afep compte aujourd'hui 117 membres qui sont de grandes entreprises dont le siège est en France et, pour quelques-unes, en Europe. Elles concentrent en

France leurs centres de décision, leurs centres d'innovation, leur gouvernance et opèrent dans tous les secteurs d'activité. Ces entreprises ont en commun un attachement aux valeurs de la France, à son modèle social, à ses choix en matière environnementale et à ses institutions démocratiques.

Vous l'avez dit, les entreprises de l'Afep représentent 14 % du PIB français. Elles emploient 2,1 millions de salariés en France, 4 millions dans l'Union européenne et 8 millions dans le monde. Elles réalisent 50 % des dépenses de recherche et développement du pays et 50 % des exportations. Parmi les cent plus grandes entreprises européennes, trente sont françaises. Les entreprises de l'Afep sont présentes en moyenne dans cinquante-cinq pays. Cette implantation internationale se couple avec un ancrage territorial structurant pour l'économie du pays. Leurs usines, leurs sièges sociaux, leurs magasins, leurs bureaux, leurs centres de recherche, leurs agences sont situés partout en France, où elles fournissent des services, des biens, des solutions et des emplois. Ce sont 300 centres de recherche situés dans tous les territoires et 100 000 chercheurs, soit la moitié de la recherche privée dans chaque région. Présentes dans tous les territoires, elles travaillent avec l'ensemble du tissu économique local, quelle que soit sa taille. Elles ont des milliers de sous-traitants et de fournisseurs français. La solidité de la chaîne de valeur est un élément clé. Leur présence est l'assurance pour les PME françaises de bénéficier de commandes et, inversement, la présence d'un réseau structuré de PME est un atout pour les grandes entreprises françaises.

Ces entreprises s'inscrivent dans le temps long. Les dirigeants élaborent maintenant des plans stratégiques à un horizon 2040-2050, plans qu'ils font approuver par leurs actionnaires. Toutes nos entreprises sont engagées dans la transition écologique, énergétique et numérique, ce qui suppose des efforts d'investissement massifs. L'innovation est un sujet majeur. Elles ne résisteront à la concurrence internationale que si elles sont en permanence à la frontière technologique. Leurs concurrents sont non seulement français et européens, mais aussi américains et chinois. Il y a vingt ans, la production d'aluminium était uniquement européenne et américaine. Désormais, 60 % de cette production est le fait d'entreprises chinoises. Je ne prends pas cet exemple au hasard : l'aluminium est un élément stratégique dans le cadre de la transition énergétique et écologique, mais également dans la défense.

Maintenant, qui détient le capital de nos entreprises ? Toutes les situations sont représentées. Vous disiez que 40 % de nos entreprises sont familiales, mais nous avons des sociétés cotées en Bourse, des sociétés détenues en tout ou partie par un groupe familial, des sociétés dans lesquelles des fonds ont investi, une combinaison de ces différentes formes et également une part importante d'actionnariat salarié. Dans certaines de nos entreprises, l'actionnariat salarié est le premier actionnaire. Aux bornes des sociétés du SBF 120, on compte plus de 2,5 millions de salariés actionnaires en France. Ces différents modes de détention du capital ne s'opposent évidemment pas, mais se complètent pour assurer la pérennité et le développement des entreprises françaises.

Cela dit, nous faisons un constat très clair : la base actionnariale nationale et européenne n'est pas suffisante. De ce fait, un certain nombre de nos grandes entreprises sont majoritairement détenues par des capitaux étrangers. Les instances de gouvernance sont tenues de représenter cette diversité actionnariale. Il faut avoir conscience que plus les conseils sont composés de profils diversifiés et internationaux, plus l'attachement au pays se dilue.

J'en viendrai à la raison d'être de l'Afep, définie lors de sa création il y a 44 ans. Il s'agit, selon les statuts, de « promouvoir une politique d'expansion industrielle et de promotion sociale adaptée aux exigences de la compétition internationale qui permette d'entraîner une progression rapide des créations d'emplois, des revenus et des salaires ». Autrement dit, il s'agit de créer en France et en Europe les conditions d'une croissance solide et durable, ancrée dans des investissements dynamiques, tirés par la recherche et l'innovation, au profit de l'ensemble des parties prenantes. Le tout dans un contexte international extrêmement concurrentiel et face à une accélération de défis technologiques, climatiques, énergétiques, démographiques et géopolitiques.

Notre rôle est d'apporter aux pouvoirs publics une expertise issue du terrain, de contribuer à un débat public éclairé et documenté sur les sujets économiques, sociaux, fiscaux, environnementaux, énergétiques et climatiques, ou encore de gouvernance. Nous intéressant aux conditions de développement et de création de valeur, la fiscalité est évidemment un sujet d'intérêt. Les entreprises contribuent fiscalement et elles ont besoin, comme tout le monde, de services publics qui doivent être financés. Cela implique de trouver le bon équilibre pour assurer le financement des services publics et la croissance, et de rechercher les prélèvements qui ne désincitent pas l'investissement et l'innovation des entreprises. Un tel raisonnement justifie notamment une attention particulière à la pression fiscale sur les actifs professionnels. Par ailleurs, cet objectif s'inscrit dans un environnement international ouvert dans lequel les capitaux et les personnes circulent. S'écarter trop fortement des pratiques des pays comparables, c'est faire face à une perte de compétitivité, une fuite des capitaux et une perte d'activité économique.

Compte tenu de sa mission, l'Afep s'intéresse uniquement à la fiscalité sur le capital productif, c'est-à-dire le capital investi dans l'entreprise qui constitue un facteur de production. Le patrimoine personnel de nos adhérents n'entre pas dans notre champ d'expertise ; nous ne disposons ni d'informations ni d'expertise sur ce point.

M. Nicolas Ragache, chef économiste de l'Afep. Nous mesurons chaque année, à travers une enquête interne auprès de nos adhérents, ce que représente la contribution économique et sociale des grandes entreprises de l'association. Ces résultats sont à votre disposition.

Les 117 entreprises de l'Afep représentent 14 % du PIB marchand français, c'est-à-dire 14 % de la valeur ajoutée créée dans l'économie française. Elle est affectée à 60 % à la rémunération du travail, ce qui est assez logique puisqu'il s'agit

de la rémunération d'un facteur de production essentiel, le travail. L'emploi et les salaires sont tout à fait indispensables à l'entreprise. Ensuite, 20 % sont consacrés à l'investissement au sens large. Puis, 5 % sont consacrés à la rémunération du capital. Enfin, 31 % de la valeur ajoutée, soit 85 milliards d'euros, sont consacrés aux prélèvements obligatoires (PO). Ce chiffre se décompose en deux blocs : un premier bloc de 14 % d'impôts directs et un deuxième bloc d'environ 17 % de la valeur ajoutée, constitué des cotisations elles-mêmes assises sur la masse salariale.

En premier lieu, il est logique qu'une entreprise rémunère le travail, facteur de production essentiel. Le deuxième poste de rémunération concerne le capital, lui aussi considéré comme un facteur de production. L'investissement rappelle que l'économie n'est pas statique et que se développer est aussi une source de croissance. Le capital et l'investissement sont ainsi complémentaires du facteur de production travail. Le troisième facteur rémunéré est celui des impôts et prélèvements. Il faut être très clair : les entreprises comprennent parfaitement l'utilité de l'impôt, qui finance les biens et services indispensables.

En quoi cette décomposition, souvent oubliée, nous informe-t-elle sur le débat fiscal ? D'abord, le débat fiscal est aussi un débat économique. Nous vous remercions de tenir cette discussion sur la fiscalité du capital en dehors du projet de loi de finances (PLF) ou du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), parce qu'on oublie que la fiscalisation du capital relèvent effectivement d'un débat de nature économique, et non uniquement de finances publiques. C'est particulièrement vrai dans des circonstances où rien n'est garanti : l'innovation, la croissance, l'emploi ne sont pas des acquis. Ce que rappelle aussi la décomposition de la valeur ajoutée, c'est que chaque année, le processus de sa création est relancé dans un environnement extrêmement compétitif, dans lequel rien n'est acquis.

Cela conduit à deux questions sur la fiscalité. Il y a d'abord une question sur son niveau. Le constat, au sein des entreprises de l'Afep, est qu'environ 31 % de la valeur ajoutée est allouée aux prélèvements obligatoires. Nous constatons que ces PO ont un effet cumulatif. Les différentes impositions sont discutées séparément, mais toutes se retrouvent in fine cumulées sur l'entreprise. Ce cumul en France est important, car on ne peut pas avoir un débat sur une imposition, en particulier s'agissant la fiscalité du capital, sans tenir compte des autres impositions existantes. Les recettes publiques représentent en France 51,9 % du PIB. En Allemagne, c'est 47,9 % ; au Japon, 37,4 % ; aux États-Unis, 30,4 % ; en Chine, 25,1 %. On produit, on investit et on travaille en France dans un environnement fiscal et budgétaire sans comparaison avec ce qui se passe ailleurs. On ne peut pas avoir un débat sur des comparaisons internationales sans rappeler que l'ensemble de la fiscalité et des prélèvements obligatoires français sont totalement singuliers.

La deuxième question que pose ce niveau de prélèvements obligatoires est de savoir comment il doit évoluer, en tenant compte de ses effets sur la croissance. Mécaniquement, si on simplifie la décomposition de la valeur ajoutée en trois blocs – un bloc correspondant au facteur travail, un bloc correspondant au facteur capital auquel je peux ajouter un bloc d'innovation, et la rémunération des prélèvements

obligatoires –, on voit que la situation a changé. Si la part dédiée à l'imposition augmente en pourcentage, cela va mécaniquement produire un effet de pression, soit sur la part salariale, soit sur la part dédiée à l'investissement. Cet effet mécanique est d'autant plus vrai que l'effet est soudain, rapide et qu'il ne correspond pas à des facteurs de croissance corrélés. Nous rappelons que les données que nous vous avons fournies sont celles de 2024, car nous attendons d'avoir les résultats des entreprises pour 2025 pour lancer une nouvelle enquête. Mais en 2025 et 2026, deux lois de finances initiales (LFI) ont été adoptées qui prévoient une hausse des charges sociales, une surtaxe de l'impôt sur les sociétés (IS) et d'autres taxes comme celles sur les rachats d'actions. Nous estimons que c'est un choc de l'ordre de 10 % de PO supplémentaires sur les entreprises. Dans ces circonstances, nous observons un assez fort ralentissement de l'investissement, de la dynamique salariale et de l'emploi. Nous attendons donc une déformation assez importante du partage de la valeur ajoutée de ce point de vue et nous pensons que cela fait partie des constats qu'il est nécessaire de dresser avant d'engager une discussion sur une évolution du système fiscal.

M. Charles de Courson, rapporteur. Pourriez-vous nous décrire le fonctionnement de l'Afep, ses missions et surtout ses conditions d'adhésion, voire de désaffiliation ?

Mme Stéphanie Robert. Sur notre rôle, j'ai souligné à quel point il était important, dès l'origine, de contribuer à éclairer le débat public. Au fond, nous ne sommes pas là pour élaborer la norme, mais pour que le décideur public puisse tenir compte des besoins et des attentes des acteurs économiques.

Notre fonctionnement est assez simple. Chacun de nos 117 membres paye une contribution unique. Sur cette base, nous organisons un certain nombre de commissions de travail consacrées aux sujets économiques, environnementaux, climatiques et énergétiques. Le sujet du commerce est également important, de même que les questions sociales, de gouvernance, de fiscalité et de droit économique. Nous ne sommes pas une organisation sectorielle, mais une organisation qui représente les intérêts transverses de nos adhérents. Nous avons également un bureau à Bruxelles parce qu'une part importante de la législation qui s'applique à nos entreprises provient de l'Europe. Il est important d'expliquer la spécificité des grandes entreprises exposées à la concurrence internationale.

Les conditions d'adhésion sont relatives à la taille des acteurs en question, qui doivent partager nos valeurs et nos statuts. Il revient au conseil d'administration de décider qui rejoint l'association, selon une forme de cooptation sur une base objective de taille et de valeurs communes. Des sorties peuvent se produire à l'occasion, mais c'est finalement très rare, par exemple lors des rapprochements d'entreprises qui, de deux, n'en ont fait plus qu'une. Quelques entreprises ont disparu du paysage français ; à l'instar de Lafarge ou Péchiney, qui ont été membres de l'Afep mais qui ne le sont plus depuis qu'elles ne sont plus implantées en France.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous indiquez sur votre site internet participer à l'élaboration de la législation trans-sectorielle, ce que vous avez d'ailleurs évoqué dans votre intervention liminaire, en particulier en matière de fiscalité. Quel a été le rôle de l'Afep dans l'élaboration de la politique fiscale ces dix à quinze dernières années, notamment en ce qui concerne la fiscalité des grandes entreprises et des contribuables les plus aisés, c'est-à-dire les hauts revenus et les hauts patrimoines propriétaires d'une partie de ces entreprises ?

Mme Stéphanie Robert. Au regard du taux de pression fiscale et des dispositifs fiscaux qui nous éloignaient des pratiques de nos concurrents, nous avons collectivement su, à partir de 2017, mettre en œuvre un certain nombre de réformes structurantes pour le pays. Elles ont fini par redonner de l'espace pour investir et ont plutôt rapproché la France des standards internationaux, ce qui était important, notamment pour les assiettes que l'on dit mobiles. Ces réformes sont l'aboutissement d'une réflexion sur ce qui n'a pas fonctionné dans le passé. On a connu des hausses de fiscalité très importantes sur les dividendes et les plus-values, un ISF qui pénalisait le capital productif, des taux d'impôt sur les sociétés qui s'éloignaient fortement de la moyenne européenne et un coût du travail beaucoup plus élevé. Forts du constat de l'impact de ces mesures fiscales sur le développement des entreprises, nous avons contribué au débat et souhaité ce réalignement vers la fiscalité européenne.

M. Charles de Courson, rapporteur. Les gouvernements successifs vous auditionnent-ils ? Le ministère des finances et la direction de la législation fiscale (DLF) vous auditionnent-ils quand ils ont des projets ? Ou bien réagissez-vous a posteriori ? Êtes-vous associés en amont à un certain nombre d'avant-projets, pour les appeler ainsi ?

M. Nicolas Ragache. Les grandes entreprises ont pour caractéristique d'être présentes dans tous les secteurs d'activité et d'être sensibles aux évolutions de la législation, fiscale ou non. Elles doivent être de très bonnes observatrices de ce qui se passe dans d'autres juridictions, et ce dans la durée. Elles disposent de points de comparaison temporels et spatiaux. En effet, certaines entreprises ont le même processus de production pour le même produit dans différentes juridictions et peuvent constater de manière très concrète les écarts de production et de traitement, notamment fiscal.

À ce titre, notre expertise nous amène à dialoguer avec les pouvoirs publics. Nous sommes présents sur à peu près tous les territoires, donc nous avons un avis que nous essayions de rendre le plus éclairé et objectif possible sur les incidences des décisions économiques. Encore une fois, les décisions fiscales sont des décisions de nature économique.

Le processus de consultation dépend aussi de celui qui nous consulte. Dans certains cas, des rapports sont produits par des inspections ou les parlementaires très en amont de certaines modifications législatives, et nous sommes auditionnés comme le sont d'autres organismes. Dans d'autres cas, la discussion a lieu

postérieurement, au cours de la discussion d'un texte, ou même lors de l'évaluation a posteriori de certains textes. Pour un certain nombre de textes, des évaluations et des études d'impact sont réalisées, et nous pouvons nourrir ce type d'évaluation d'une vision un peu transverse.

M. Charles de Courson, rapporteur. Si l'on prend quelques exemples, avez-vous été associés en amont à l'idée de la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ? Avez-vous été associés à la baisse des taux d'IS, qui a commencé par les petites, puis les moyennes, puis les grandes entreprises ?

La création du prélèvement forfaitaire unique (PFU) vous concerne-t-elle ou, comme vous l'avez dit tout à l'heure, la fiscalité des actionnaires n'est-elle pas votre problème ?

M. Nicolas Ragache. Sur le sujet de la CVAE, les impôts de production sont plus élevés en France, notamment par rapport à l'Allemagne. Dans la perspective d'une amélioration de la compétitivité, la baisse des impôts de production mérite d'être saluée. Sur la baisse des impôts de production, notre position est assez connue.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous ne répondez pas à ma question. Ces quinze dernières années, l'Afep a-t-elle été associée en amont à une réflexion sur la réduction de la fiscalité pesant directement ou indirectement sur les entreprises ? Avez-vous été associés à la baisse du taux de l'IS, puis à sa remontée à titre exceptionnel deux années de suite, une remontée très forte quand on passe de 25 % à 34 % pour les grandes entreprises ?

Mme Stéphanie Robert. Le premier volet de votre question porte sur les impôts de production. Le constat a été fait : face à une désindustrialisation assez considérable et à la difficulté d'investir dans le pays, les impôts de production – on parle de la CVAE, mais aussi de la pression sur le coût du travail – apparaissaient trop décalés par rapport à nos partenaires et produire en France était particulièrement désavantageux. Nous avons porté ce message auprès des décideurs publics : il était indispensable de nous placer à des niveaux de pression fiscale comparables à ceux de nos concurrents.

Nous avons été entendus, non pas pour défendre l'intérêt des seuls entreprises membres de l'Afep, mais de l'économie française dans son ensemble. Que ce soit la suppression de la taxe professionnelle dans un premier temps, sa transformation en CVAE, puis les dommages que présentaient l'assiette de cette imposition, je pense qu'il y a eu une prise de conscience. Malheureusement, ces deux dernières années, nous nous sommes éloignés de ce mouvement vertueux. Le choix a été fait de taxer lourdement et de façon très concentrée les grandes entreprises par la surtaxe d'IS, à hauteur de 8 milliards d'euros, et le passage du taux d'IS pour les grandes entreprises de 25 % à plus de 36 %. Un taux de 36 %

dans un environnement international où la moyenne de l'OCDE est à 21 % nous rapproche plus de Porto Rico et de la Colombie que de nos principaux partenaires.

Je ne crois pas que notre message ait été tout à fait entendu. Quand je dis « notre message », vous avez eu l'occasion de l'entendre de la part d'autres organisations auditionnées. Ce n'est pas une récrimination de la part de l'Afep, c'est une préoccupation de l'ensemble du monde économique. Ce qui pèse sur les très grandes entreprises va peser sur les autres parties prenantes, que sont nos fournisseurs et nos sous-traitants. Cela va peser aussi sur nos salariés. Nicolas Ragache mène une enquête très régulièrement sur l'évolution des négociations annuelles obligatoires (NAO). Les NAO dans nos grandes entreprises étaient à des niveaux un peu supérieurs à la moyenne nationale. Cette année, elles risquent d'être en dessous. La pression fiscale accrue sur les grandes entreprises a évidemment des incidences négatives sur leurs parties prenantes.

M. Nicolas Ragache. Nous avons affaire depuis une vingtaine d'années à une accélération très forte de la concurrence internationale. Cette accélération fait que ces sujets fiscaux, qui apparaissent souvent comme locaux et concentrés sur quelques acteurs, s'imposent aujourd'hui comme des sujets macroéconomiques.

C'est le sens du rapport Draghi, d'ailleurs : sans réaction face à ces choix fiscaux particuliers, qui freinent l'investissement, l'innovation et le marché du travail, nous risquons un décrochage concurrentiel. Les réformes de l'ISF, du PFU et la baisse de l'IS, qu'on peut considérer comme un ensemble assez cohérent, sont aussi le produit de vingt ans d'analyses. Il ne vous a pas échappé qu'il y a eu toute une vague d'arrivées de nouveaux pays concurrents, une vague d'innovations, qui posent un certain nombre de questions sur la mobilité du capital.

La question qui se pose avec les réformes engagées depuis 2022, c'est que nous avons à nouveau un cycle d'innovation et de croissance très important qui questionne l'évolution de notre système fiscal et notre place par rapport aux autres acteurs.

Les réformes fiscales sont observées de près par les chefs d'entreprise, mais aussi par les actionnaires et les investisseurs. La question est de savoir où seront réalisés les investissements et à quel rythme. Les débats parlementaires, les rapports, les esquisses des économistes sont étudiés pour déterminer, dans les projets des investisseurs à long terme, quelle sera l'évolution de la situation française. Au sein des entreprises, nous avons aussi des discussions très précises sur ce qui peut se passer dans une loi de finances. Comme on le dit parfois, l'État fait son budget en fin d'année, mais toutes les entreprises le font aussi et elles tiennent compte du budget de l'État.

M. Christophe Mongardien, président. Vous avez parlé des trois postes de la valeur ajoutée et vous avez comparé la France avec les pays européens ou les pays concurrents comme les États-Unis ou la Chine. La composition de la valeur ajoutée varie-t-elle aussi fortement dans ces pays ? Si l'on réduit le poste « impôts

et prélèvements », quel est l'autre poste qui en bénéficie ? Est-ce le poste « travail » ou le poste « capital » ?

M. Nicolas Ragache. D'abord, la France se caractérise par une stabilité assez forte du partage de la valeur ajoutée s'agissant de la masse salariale. Elle représente 60 % de la valeur ajoutée. Il peut y avoir des fluctuations relativement importantes du fait de la variation des autres composantes en fonction de la situation économique. Mais les grandes entreprises sont engagées plutôt à long terme en termes d'emploi et de salaire, ce qui assure une certaine stabilité.

Pour répondre à votre deuxième question, il est compliqué de comparer les variations observées. Aux États-Unis, où les recettes publiques représentent 31 % du PIB contre 51 % en France, les effets de la fiscalité ne sont pas les mêmes. Ce qu'il faut bien concevoir, c'est le côté additionnel de notre fiscalité. Il existe un troisième paramètre : en cas de variation des prélèvements obligatoires, vous allez avoir une variation instantanée du partage de la valeur, mais vous pouvez aussi avoir une variation dans la durée de l'affectation des facteurs de production. Il y a sans doute un effet sur la croissance. La question est aussi de savoir comment la croissance se diffuse dans l'économie. Si l'on fait une autre comparaison avec les États-Unis, nous n'avons pas non plus le même taux de chômage.

M. Charles de Courson, rapporteur. Avez-vous observé des modifications de comportement des membres de l'Afep en matière d'investissement, de localisation d'activités, de rémunération des actionnaires et du personnel, ou dans tout autre domaine économique, en réaction aux réformes fiscales suivantes : la mise en place de la surtaxe sur les bénéfices par la loi de finances pour 2025, puis sa reconduction en loi de finances pour 2026 ; l'instauration d'une taxe sur le rachat d'actions par la loi de finances pour 2025 ; la mise en place du PFU et sa légère majoration dans le cadre du projet de loi de finances pour 2026 ? J'ajouterai une quatrième sous-question concernant la baisse des impôts de production, puisqu'il y a eu une baisse, notamment sur la CVAE et même historiquement sur l'ex-part salaire de la taxe professionnelle qui a été supprimée.

Mme Stéphanie Robert. En tant que tel, nous n'avons pas documenté, auprès de nos 117 adhérents, les évolutions de comportement. Je prendrai dans un premier temps les deux sujets que sont la surtaxe d'IS et la taxe sur les rachats d'actions : cette surtaxe d'IS est arrivée de façon relativement soudaine et sa reconduction s'est faite très tardivement. Nicolas le disait, les entreprises font leur budget en fin d'exercice, une période à laquelle elles sont encore dans une relative incertitude. Par ailleurs, les dirigeants de nos entreprises ont probablement considéré que ces dispositifs étaient exceptionnels et temporaires, comme cela avait été annoncé.

Est-ce que cela se traduit immédiatement dans les comportements ? Cela ne se voit pas forcément sur l'investissement des deux dernières années. En revanche, l'écart avec nos principaux partenaires est maintenant tel que les dirigeants, dans

leur plan de développement, sont obligés de tenir compte de cette surtaxe. Au fond, cette taxe, qu'est-ce que c'est ? C'est la pénalité du « produit en France ». La question de localiser un investissement futur dans notre pays, compte tenu du taux de 36 % de l'IS, va véritablement se poser à l'avenir.

M. Nicolas Ragache. C'est aussi une question d'évolution du système. La surtaxe d'IS est perçue comme un événement qui commence à ressembler à un événement pérenne. Elle indique par ailleurs que la solution à nos problèmes de finances publiques est cherchée du côté des recettes beaucoup plus que des dépenses. Si vous regardez la valeur ajoutée produite l'année dernière par l'économie française et l'augmentation des recettes publiques la même année, vous voyez que les recettes publiques ont absorbé la valeur ajoutée produite. Cela envoie un signal très fort sur l'évolution du système fiscal.

Ce signal a d'ailleurs été reçu chez certains de nos membres, y compris sur les marchés financiers qui sont les premiers à anticiper ce qui pourrait se produire. Un tel contexte alimente le débat sur la nature des investissements qui doivent être faits dans les entreprises françaises. Dans les grands groupes, à partir du moment où vous produisez à différents endroits dans le monde, vous êtes amenés à vous poser la question du meilleur endroit pour allouer un investissement. À grande échelle, les investisseurs le font entre entreprises. De ce point de vue, la surtaxe de l'IS est un événement massif. Encore une fois, ce n'est pas innocent de passer de 25 % à 36 % d'IS et d'être très loin de la moyenne européenne. Ce n'est pas un ajustement à la marge, c'est vraiment un choc.

Par ailleurs, cet impôt a également la caractéristique d'être concentré sur une assiette extrêmement réduite. C'est à peu près l'opposé de ce qu'il faut faire si l'on ne veut pas de distorsion économique. Si vous voulez limiter les distorsions économiques, vous avez un impôt avec un taux faible et une assiette la plus large possible, qui entraîne le minimum de distorsions concurrentielles et qui, si possible, porte sur une assiette qui n'est pas trop mobile. Là, vous avez un impôt sur une assiette très mobile, à un taux élevé et dans des domaines concurrentiels.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ce phénomène, avez-vous pu le mesurer chez vos adhérents ou est-ce purement qualitatif ?

M. Nicolas Ragache. À ce stade, c'est qualitatif. La discussion, l'année dernière, s'est d'abord engagée sur le fait que la mesure ne serait pas reconduite en 2025 pour 2026. Ensuite, des décisions ont été prises lors du PLF et *in fine,* l'implémentation de ces décisions est en cours. Il est donc compliqué de mesurer les effets, mais cette réforme est considérée à présent comme structurelle. Encore une fois, la question est de savoir quelle pente emprunte la France en matière de résolution de son problème de déficit. Visiblement, elle choisit une pente fiscale.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous n'avez pas répondu sur les rachats d'actions.

Mme Stéphanie Robert. Contrairement à ce que certains pensent, les rachats d'actions ne se font pas au détriment des investissements ni de la croissance des entreprises. À la fin des années 1990, la Commission des opérations de bourse s'est interrogée sur l'attractivité de la bourse française et a confié un rapport à M. Ésambert. Ce dernier soulignait qu'en France, les capitaux sont plus rares qu'ailleurs. C'était un fait qui valait à la fin des années 2000, et je crois que c'est la même chose aujourd'hui, notamment parce que la France ne s'est pas dotée de fonds de retraite. De ce fait, ces opérations de rachats d'actions étaient à la fois plus utiles, voire plus nécessaires encore en France qu'ailleurs. En rendant aux actionnaires le surplus d'argent dont la société n'a pas l'usage immédiat, on pratique ce que M. Ésambert appelle une « gestion en flux tendu du capital ». Quand vous n'avez pas beaucoup de ressources, vous essayez de les employer à meilleur escient, et c'est ce qui se passe avec le rachat d'actions. Il ne faut donc pas croire que l'entreprise, par plaisir, décide de rendre l'argent parce qu'elle n'a pas envie d'investir. Non, en fait, elle rend l'argent parce qu'il va être mieux investi ailleurs, et ce point est clé.

On a choisi d'en faire une assiette fiscale emblématique. Soit on créait une assiette fiscale supplémentaire, malgré les quelques difficultés liées aux règles européennes, soit on en faisait une taxe comportementale pour pénaliser les rachats d'actions d'entreprises ne souhaitant pas investir. En fait, cela n'a rien à voir avec la fiscalité, cela a à voir avec la bonne gestion de votre capital. Donc, en surtaxant ces opérations, on pénalise la croissance de l'ensemble des entreprises françaises. Pour tout vous dire, nous n'y sommes pas favorables. Il se trouve qu'en plus, on a dû utiliser des voies un peu détournées pour éviter de se heurter frontalement aux directives européennes. Je crois que même l'administration fiscale considère que cette assiette n'est pas fameuse. Elle reflète mal les capacités contributives des sociétés imposées et en conséquence, le rendement est soumis à caution. Notre recommandation sur ce sujet est d'évaluer ce type de mesures non pas au regard de leur rendement budgétaire propre, mais en observant les effets induits sur le coût du capital.

M. Charles de Courson, rapporteur. Puis-je me permettre de rappeler que les rachats d'actions massifs étaient extrêmement concentrés ? C'était Total, c'étaient les banques... La thèse du rapport Ésambert consistait à dire que cela permettait une meilleure allocation du capital, car après tout, si les entreprises ont trop de bénéfices, elles les redonnent à leurs actionnaires et c'est à ces derniers de choisir où ils investissent. C'est la vieille thèse des économistes sur cette affaire. Donc, le rachat d'actions est une bonne chose pour cela. Oui, mais comment défendre cette thèse quand on voit que ce sont les banques qui font cela ? TotalEnergies a d'énormes projets d'investissement, ce n'est pas moi qui le dis, c'est son président quand il est auditionné ici, que ce soit dans les énergies renouvelables, auxquelles il consacre à peu près 20 % à 25 % de son cash-flow, ou dans la poursuite d'efforts de recherche. Donc, ce ne sont pas des entreprises « mûres », comme on dit, qui n'ont plus beaucoup d'opportunités d'investissement.

Le deuxième problème, c'est le traitement fiscal. Pour l'actionnaire, que vous distribuiez des dividendes supplémentaires ou que vous rachetiez des actions, c'est économiquement substituable. Cela pose donc un problème : les dividendes sont taxés au PFU, alors que les rachats d'actions, avant la modeste réforme qui a été faite – qui d'ailleurs n'est pas spécifique à la France, les États-Unis les taxent beaucoup plus lourdement –, l'étaient moins. Que répondez-vous à ces arguments et contre-arguments ?

Mme Stéphanie Robert. Juste un mot, mais il faudrait qu'on le vérifie : ce n'est pas si concentré que cela et ce ne sont pas que TotalEnergies et les banques qui font des rachats d'actions. Nous avons de nombreux adhérents de l'Afep qui procèdent à ce type de rachat, en fonction de leurs besoins et de l'appréciation des dirigeants et de leurs actionnaires. J'ajouterai par ailleurs que ces opérations se font en parfaite transparence, à la fois parce que c'est une décision de l'assemblée générale des actionnaires, qu'elles font l'objet d'une note d'information à l'AMF et que, par ailleurs, elles sont rendues publiques dans le cadre du rapport annuel. C'est donc une gestion par l'entreprise d'un de ses facteurs de production.

M. Charles de Courson, rapporteur. Madame, je peux vous rappeler les chiffres de mémoire. Pour l'année 2025, je crois que les entreprises du CAC 40 ont distribué de l'ordre de 60 à 63 milliards d'euros de dividendes, et il y a eu 32 à 33 milliards d'euros de rachats d'actions, extrêmement concentrés. TotalEnergies en a racheté pour 6 milliards. Les banques aussi, pour au moins 6 milliards. C'est donc très concentré. On ne va pas m'expliquer que les banques font cela pour améliorer l'affectation de l'épargne, puisque c'est leur fonction. On ne peut donc pas dire que les banques n'ont pas d'opportunités d'investissement.

M. Nicolas Ragache. Comme nous le disons depuis le début, le capital est un facteur de production qu'il faut gérer. Le capital a une caractéristique particulière : il est extrêmement mobile et fait l'objet de beaucoup d'opérations de gestion. Dans ces opérations, le rachat d'actions fait partie de la panoplie, au même titre qu'aux États-Unis ou sur d'autres marchés. Les raisons pour lesquelles une entreprise choisit d'utiliser le rachat d'actions, le dividende, l'ouverture du capital ou d'autres modalités de gestion de ce facteur de production sont liées à sa stratégie propre. Il se trouve que l'année que vous avez observée, la stratégie de ces entreprises-là incluait le rachat d'actions. La question que nous posons est : pourquoi limiter d'une manière ou d'une autre, certaines opérations de gestion du capital qui ont une légitimité économique ? Le fait que les entreprises choisissent telle ou telle modalité de gestion de leur capital fait partie de leur stratégie propre, et nous n'avons pas de règle normative à avoir sur ce point.

Vous dites que c'est fiscalisé aux États-Unis, c'est vrai, mais je rappelle les chiffres macroéconomiques : notre taux de PO et celui des États-Unis ne sont pas du tout les mêmes au départ. Il y a donc peut-être des choix qui sont faits aussi en matière de fiscalité en amont.

Une autre caractéristique qu'on oublie assez souvent de ce type de taxe, y compris d'ailleurs du PFU, c'est qu'il s'agit de processus de taxation qui interviennent après d'autres processus de taxation : après l'IS, après les impôts de production. De plus, ces dispositions sont examinées comme étant une espèce de rectification mineure du système fiscal, mais elles s'ajoutent aux autres impositions en vigueur. La question que nous posons est la suivante : la gestion du capital en France est-elle compétitive par rapport à la gestion du capital en Allemagne, en Italie, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni ? Je prends des pays proches. Si elle l'est de moins en moins, cela pose la question de la localisation du capital à terme. Après, déterminer le niveau exact au-delà duquel se produit une catastrophe… j'espère que nous n'aurons pas à atteindre la catastrophe pour le faire. Nous essayons de signaler que ce type d'imposition est plutôt défavorable en termes de compétitivité générale.

M. Charles de Courson, rapporteur. L'instauration de cette taxe sur les rachats d'actions a-t-elle entraîné une modification du comportement, notamment une augmentation de la distribution de dividendes au détriment des rachats d'actions ? Avez-vous constaté cela parmi vos adhérents ?

Mme Stéphanie Robert. C'est effectivement l'aspect comportemental que l'on recherche. Le chef d'entreprise optimise au mieux de ce qu'il pense être bon pour son entreprise. Il a besoin d'investisseurs et de leur offrir un rendement par action, car il y a une concurrence, y compris sur le marché des capitaux.

Encore une fois, c'est une question de gestion. Nos entreprises, et les plus grandes d'entre elles, ont besoin de ces actionnaires, qui sont pour beaucoup internationaux. Ils attendent d'abord un dividende relativement stable, ce qui ne permet pas de basculer si facilement entre une politique de distribution de dividendes et une politique de rachat d'actions. Cette dernière intervient de façon plus exceptionnelle, par exemple quand il s'agit de remonter vers les actionnaires le fruit de la cession d'une activité, alors que le dividende, lui, a besoin d'être stable dans le temps pour donner un signal de rentabilité des titres.

Nous pouvons toujours chercher à identifier des assiettes nouvelles et supplémentaires, mais reconnaissez qu'elles sont quand même relativement alambiquées. Elles sont aussi relativement inégalitaires en fonction de l'histoire des entreprises. Je ne suis pas une spécialiste sur cette question, mais l'assiette qui a été choisie entraîne des conséquences très diverses parmi les entreprises de l'Afep, suivant la manière dont les réserves historiques ont été capitalisées. Cela n'est jamais une très bonne chose quand on crée des distorsions de traitement.

Regardons plus globalement quel est notre intérêt collectif : disposer d'entreprises attractives dans lesquelles les investisseurs français, européens et étrangers ont le souhait d'investir parce que le rendement par action est bon et comparable à celui de leurs principaux concurrents. Encore une fois, avec cette question du rachat d'actions, on touche à une question importante, qui est la compétitivité des entreprises.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ma sous-question concernant le PFU. Y a-t-il eu un changement de comportement ? D'après les services fiscaux, la réponse est positive. La création du PFU s'est accompagnée d'une très forte augmentation de la distribution, ce qui explique pourquoi cette mesure, qui devait entraîner une chute des recettes fiscales, a en réalité provoqué une augmentation. Certaines entreprises, semble-t-il, ont modifié leur comportement et ont davantage distribué, comparant le taux marginal de l'impôt sur le revenu à celui qui consistait à rester dans l'entreprise et à capitaliser les bénéfices.

Mme Stéphanie Robert. Nous avons tous en mémoire la période de 2012, au cours de laquelle le choix a été fait de taxer ces produits au barème de l'impôt sur le revenu. Le dividende n'est pas un flux nouveau ; c'est l'expression d'un bénéfice qui a par ailleurs été taxé entre les mains de la société opérationnelle. Il a été taxé aux impôts de production, puis à l'impôt sur les sociétés, et ensuite, c'est le résultat net qui est distribué. Il ne s'agit pas de la création d'une richesse nouvelle, c'est finalement une forme de circulation du résultat net. Taxer ce flux n'est pas une difficulté, mais le taxer à un niveau tel qu'à la fin, le profit opérationnel dégagé par la société initiale se retrouve quasiment absorbé par l'impôt, c'est une autre question.

Effectivement, je crois qu'on a observé très bien en 2012 et les années qui ont suivi, un frein considérable à la distribution de dividendes, les acteurs considérant qu'il était totalement déraisonnable d'arriver à de tels niveaux de pression fiscale. Forts de ce constat – qui montre qu'à un moment, l'impôt trouve son optimum et que nous étions probablement allés bien au-delà –, nous sommes revenus à quelque chose de plus rationnel : un PFU au taux de 30 %, que l'on a un peu dépassé depuis, mais qui se comparait à ce qui se faisait en Europe. Cela dit, nous restions bien au-dessus : les Allemands sont à 25 %, les Espagnols de mémoire à 21 %, les Américains à 20 %. Depuis, nous avons eu la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR) puis la contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR), et nous arrivons aujourd'hui à près de 38 % de taux de PFU, ce qui n'est pas un taux réduit.

Alors, est-ce que cela a eu un effet comportemental ? Je crois que oui et, fort heureusement, à ce moment-là, les entreprises ont pu distribuer, c'est-à-dire, comme dans le cas des rachats d'actions, réallouer le capital aux actionnaires qui eux-mêmes réinvestissent. Et cela, c'est absolument indispensable pour la France. Nous disions que nous avons face à nous des besoins d'investissement considérables, des besoins de modernisation de l'outil de production, des besoins de transformation profonde si nous voulons accomplir la décarbonation et la digitalisation de nos entreprises. Oui, il y a eu très certainement un effet, y compris sur le rendement pour la collectivité publique. Quand on ajuste et qu'on trouve le bon taux, on maximise l'assiette. Et c'est toute notre recherche, si je puis dire.

M. Charles de Courson, rapporteur. N'avez-vous pas mené de travaux sur ce sujet auprès de votre centaine d'adhérents ? Il suffirait de leur envoyer un

questionnaire demandant quelle était leur position avant et après une réforme pour en mesurer l'effet.

Mme Stéphanie Robert. Bon nombre des actionnaires de nos entreprises sont des actionnaires étrangers qui ne sont pas concernés par ce sujet.

M. Nicolas Ragache. Nous n'avons pas réalisé d'études précises, en partie parce que la question de la distribution n'est pas entièrement déliée de celle de la création de valeur. Il s'agit globalement d'une affectation de la valeur créée. L'une des vertus du PFU, et sans doute de la combinaison de celui-ci avec la baisse de l'IS et la transformation de l'ISF en impôt sur la fortune immobilière (IFI), est d'offrir à la fois de la visibilité et un impôt qui s'inscrit dans les comparaisons internationales, générant ainsi une forme d'attractivité pour l'investissement. Nous pensons également que ce type d'impôt a des effets immédiats sur les recettes. Si l'on trouve le bon taux, on trouve aussi la bonne assiette, et cette assiette a une importance particulière, y compris pour d'autres impôts.

Je rappelle que la période qui a suivi ces réformes a été marquée par une création d'emplois assez importante, y compris dans des secteurs industriels où nous n'en avions pas vu depuis une vingtaine d'années, et ce, à un rythme soutenu malgré certaines crises. Nous constatons que les conditions dans lesquelles le facteur de production capital a été traité à ce moment-là – fruit d'une réflexion longue et non d'une décision instantanée – ont aussi conduit à une croissance générale de la valeur ajoutée. Sur cette valeur ajoutée, vous retrouvez également d'autres impôts : une croissance des recettes du PFU implique probablement une croissance des recettes de l'IS, des impôts de production, et ainsi de suite. Par conséquent, nous n'avons pas fait d'étude particulière sur un impôt particulier, notamment parce que, lorsque nous menons des études, nous les faisons sur le cumul de l'ensemble de la fiscalité.

M. Charles de Courson, rapporteur. C'est dommage. Concernant la baisse des impôts de production qui a été concentrée sur l'industrie, avez-vous analysé les effets de la réduction progressive et très forte de la CVAE ? Est-il judicieux de baisser les impôts de production pour tous les secteurs, y compris les banques, les assurances et la grande distribution ? Quelle est votre position à l'Afep sur ce point, et avez-vous observé des évolutions de comportement, notamment en matière d'implantation ?

M. Nicolas Ragache. Ce que nous avons constaté, c'est une période de croissance de l'emploi assez soutenue, et ce, dans une période qui n'a pas été exempte de crises, puisque nous avons tout de même traversé une pandémie. D'ailleurs, un certain nombre d'économistes ne s'attendaient pas à ce que le marché du travail résiste à la fois à une pandémie puis à un choc d'inflation. Or, ce que nous observons, c'est que l'inversion de la tendance sur le marché du travail se produit au moment où il y a une inversion de la politique fiscale. C'est ce type de modification, liée à l'environnement fiscal général, que nous mesurons assez directement, car il s'agit de grandes entreprises. Je pense d'ailleurs que c'est parfois un angle mort dans l'analyse d'impact de certains outils fiscaux : on ne considère

pas les effets qui se propagent sur les autres outils fiscaux. Par exemple, la baisse de la CVAE ou les allégements de charges ont des conséquences sur la fiscalité d'autres personnes. Si l'on considère les impôts de production, les allégements de charges sont importants et représentent potentiellement d'autres ressources fiscales pour l'État.

M. Charles de Courson, rapporteur. Monsieur Ragache, à force de ne pas disposer d'études sérieuses, précises et détaillées sur ces sujets, vous laissez le débat politique affirmer tout et son contraire, puisque vous-même ne pouvez pas répondre à nos questions. Si les entreprises ne peuvent y répondre qu'avec des arguments qualitatifs, qui seront opposés à d'autres arguments qualitatifs, où se trouve la vérité ? La vérité est dans les chiffres. J'ai connu une époque, il y a quarante ans, où l'Afep fournissait des études de ses adhérents en disant : « Attention, si vous faites cela, voilà ce qui, d'après nous, va se passer. » Comme vous le savez, les études d'impact qui nous sont fournies sont calculées hors modification du comportement. C'est ainsi que la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus était annoncée à 2 milliards d'euros et n'a rapporté que 365 millions. Si les entreprises elles-mêmes ne sont pas capables de répondre à ces questions, ne vous étonnez pas que le débat politique soit complètement déconnecté des dures réalités de l'économie. Excusez-moi de vous titiller un peu, mais sinon, à quoi servent le Medef et l'Afep ?

Mme Stéphanie Robert. Si nous n'avons pas d'études plus précises que celles qu'évoquait Nicolas, nous observons néanmoins les grands chiffres. Je tiens à souligner que, malgré les réformes qui ont été engagées, la pression fiscale sur les entreprises françaises reste nettement plus élevée que celle de nos partenaires, s'établissant à 12,3 %.

M. Charles de Courson, rapporteur. On vous répondra : « Regardez les investissements étrangers, nous sommes encore numéro un. » Si nous nous contentons de nous lancer des chiffres de la sorte, nous n'en sortirons jamais. Si même les entreprises, et vous-mêmes qui représentez 120 ou 140 grandes entreprises, n'êtes pas capables de leur demander une étude précise sur dix ans pour répondre aux questions des parlementaires, comment voulez-vous que nous légiférions ?

M. Nicolas Ragache. Je voudrais distinguer deux sujets. Il y a d'une part les études d'impact immédiates. Par exemple, concernant la surtaxe sur l'IS, nous avons déjà été interrogés par vos collègues du Sénat et nous vous communiquerons les éléments que nous leur avons transmis. C'est un point particulier. Sur des sujets comme la baisse de la CVAE, la question est de disposer d'études de long terme sur la transmission d'une fiscalité de ce type. Or, ces études de long terme, vous le savez comme moi, ne sont pas immédiates. Nous pouvons vous apporter des réponses sur les comportements immédiats, mais les masses restent relativement fixes et les effets sont limités. La transmission des effets se fait avec un certain délai, qui varie selon les outils. Ce que ma collègue a décrit sur le PFU, et qui a été largement noté,

c'est que l'effet s'est manifesté dans les deux années qui ont suivi sa mise en place, correspondant à la détente d'une contrainte très forte.

Si vous nous interrogez sur les effets structurels de la modification de la fiscalité du capital, vous comprenez bien que ce sont des études qui nécessitent davantage de temps. Nous savons qu'elles reposent notamment sur des travaux concernant l'élasticité et les comportements. Or, nous sommes dans une période d'accélération des comportements où ces études sont particulièrement difficiles à mener. Ce n'est pas une excuse technique, c'est une réalité. Quand vous subissez une pandémie, puis une crise énergétique, et potentiellement une deuxième qui s'annonce, des phénomènes se superposent aux phénomènes structurels.

L'Afep propose une approximation assez fidèle de ce qui se passe sur l'ensemble du marché du travail et du PIB marchand, hors secteur public. Les résultats dont nous disposons aujourd'hui sont donc des résultats en termes de croissance, d'emploi et de valeur ajoutée.

M. Philippe Bonnecarrère (NI). Il est parfaitement dans votre rôle de nous indiquer que la fiscalité économique est trop importante dans notre pays. Vous le documentez, vous faites le diagnostic. J'ai cru comprendre, à travers les questions de M. de Courson, qu'il attendait de vous que vous puissiez aussi objectiver les résultats économiques obtenus lorsque la fiscalité a diminué, comme ce fut le cas avec le PFU. Le Parlement a pour enjeu d'expliquer ses décisions à nos concitoyens, mais aussi leurs conséquences. Je peux donc comprendre l'agacement du rapporteur de ne pas être nourri d'une objectivation des résultats de l'effort que le pays a consenti à travers le PFU. Le diagnostic doit fonctionner dans les deux sens, pas uniquement pour nous alerter sur l'alourdissement de la fiscalité.

Je vous écoute avec attention nous expliquer les excès de la fiscalité économique française, les comparaisons internationales, la compétitivité liée à l'allocation du capital et donc la nécessité de lier fiscalité et économie. Nous sommes totalement d'accord. Cependant, notre pays a des contraintes de ressources pour bâtir son budget, et l'on comprend bien les débats entre votre approche de la compétitivité et ces contraintes. Mais il y a un autre aspect : l'équité fiscale ou la justice sociale. On a beaucoup parlé de la distorsion fiscale qui veut qu'à un certain niveau, plus votre patrimoine est important, moins la pression fiscale est forte. Vous comprenez qu'il y a là un problème d'explication vis-à-vis du citoyen.

En complément de la logique de M. de Courson, j'aurais attendu d'une grande maison comme la vôtre qu'elle soit force de proposition. Qu'elle nous dise : « Mesdames et messieurs les parlementaires, nous vous demandons de mener le combat économique pour notre pays et de diminuer la pression sur nos entreprises, mais nous comprenons le problème que vous rencontrez avec une fiscalité non professionnelle, une fiscalité des plus hauts patrimoines, lesquels sont dans une situation où ils peuvent accroître leur patrimoine en ne distribuant pas les revenus perçus par les holdings. » Il faut bien que nous arrivions à trouver un équilibre entre

cette logique économique et notre capacité à répondre aux préoccupations de justice sociale de nos concitoyens.

Mme Stéphanie Robert. Comme le disait Nicolas Ragache, il faut probablement un peu de recul. Je retiens évidemment votre attente et nous nous engageons à vous fournir un certain nombre d'éléments sur la base de ce que nous avons pu constater dans nos entreprises.

M. Nicolas Ragache. Je pense qu'un certain nombre d'études ont été communiquées sur le sujet. Lors des discussions sur les impôts de production, le débat a porté sur la réindustrialisation. Effectivement, on observe une coïncidence entre les différentes réformes menées. Le retour de l'activité industrielle – sans doute insuffisant au regard des ambitions – coïncide avec ces réformes. Dire que leurs effets n'ont pas été documentés est relativement inexact. Ce ne sont pas des études économétriques théoriques, mais bien les effets réels de ces réformes. Une étude de la Banque de France, publiée très récemment, montre que les réformes sur marché du travail ont un effet structurel sur le taux de chômage. Ce sont des études publiées et disponibles.

À l'inverse, une grande partie des études menées aujourd'hui visent à alerter sur le fait que nous restons à des niveaux de prélèvements importants, que ce soit en tendance ou en niveau. L'ensemble des études, du rapport Draghi à ce que peuvent écrire la Banque de France ou l'Insee, montrent que nous sommes plutôt sur une pente de désindustrialisation et de décrochage relatif. Vous avez raison, on constate toujours les opérations qui se font, mais on ne voit pas ce qui ne se fait pas. Heureusement, la France reste compétitive sur un certain nombre de sujets. Si nos entreprises sont encore en France, c'est qu'elles y ont trouvé un point d'équilibre. Notre grande préoccupation est de savoir si ce point d'équilibre sera encore atteint demain, à l'issue des réformes, car des réformes auront lieu, notamment parce que les finances publiques ne sont pas à l'équilibre.

M. Philippe Bonnecarrère (NI). Je comprends très bien cette logique économique et je pense que nous sommes capables de l'expliquer à nos concitoyens. Mais comment répondre au citoyen qui me dit : « Monsieur le député, vous êtes bien gentil, mais expliquez-moi pourquoi la fiscalité diminue aux plus hauts niveaux de patrimoine ? » Je ne peux expliquer l'aspect macroéconomique que si je suis capable de répondre à cette préoccupation plus micro de nos concitoyens.

M. Nicolas Ragache. Comme nous l'avons rappelé avec le partage de la valeur, la croissance que nous recherchons est distribuée à hauteur de 60 % dans la masse salariale et se traduit par de l'investissement, qui génère à son tour la croissance. Nous pensons qu'il n'y a pas de contradiction avec le rôle de l'entreprise, qui est de diffuser cette croissance.

Vous posez une autre question sur la répartition de l'effort fiscal dans l'économie. Ce n'est pas une question de « ruissellement », mais l'entreprise produit avec plusieurs facteurs de production, dont le travail. L'autre question

soulève un sujet méthodologique. Notre système fiscal est constitué d'impôts plats ou progressifs, et l'on ne voit pas comment leur combinaison pourrait être autre chose que plate ou progressive. La réponse tient au fait que, notamment dans les notes de l'Institut des politiques publiques (IPP), on intègre un « revenu économique ». Il établit une équation assez directe entre le capital productif des entreprises et ce dont disposent les personnes.

Cela pose deux problèmes. Premièrement, ce n'est pas la réalité économique. Le capital est un facteur de production. Les moyens détenus par les entreprises sont sous leur commandement, et les actionnaires n'ont que des droits dérivés. Ils ne détiennent pas en propre ce qu'il y a dans l'entreprise, d'autant moins que s'ils agissaient pour leur compte propre avec ces moyens, ils tomberaient sous le coup de l'abus de biens sociaux ou de l'acte anormal de gestion. De notre point de vue, ce n'est donc pas un revenu disponible, c'est un revenu qui est employé. Les revenus non distribués sont employés par les entreprises pour créer de la valeur et sont eux-mêmes fiscalisés. Cela pose un deuxième problème méthodologique : on étend la notion de revenu disponible à des éléments qui ne sont pas des revenus, et qui, par ailleurs, sont déjà fiscalisés. Votre question sur le PFU rejoint ce point, puisque ces revenus sont fiscalisés au titre de l'IS durant le processus de production, puis au PFU lorsqu'ils sont distribués. On dresse ainsi une cartographie incomplète de l'impôt, qui conduit à dire que certaines assiettes ne sont pas couvertes, alors que d'autres impôts les couvrent de manière adéquate.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans une note de juillet 2025, le Conseil d'analyse économique (CAE) démontre que l'expatriation d'un actionnaire exerçant un contrôle, même partiel, sur une entreprise a des effets significatifs sur son activité économique. Au bout de quelques années, on assisterait à une baisse de 15 % du chiffre d'affaires de la partie française et de 31 % de la masse salariale distribuée. Observez-vous ce phénomène parmi vos adhérents et comment expliquez-vous l'ampleur de ces effets ?

Mme Stéphanie Robert. De façon générale, les entreprises de l'Afep ne se délocalisent pas. Si elles disparaissent, c'est parce qu'elles ont fait l'objet d'un rachat, et ce rachat se traduit par une déperdition des actifs français. C'est cet aspect très dommageable qui peut correspondre aux conclusions de l'étude que vous citez. Les dirigeants de nos entreprises sont très attachés au pays. Ils ne souhaitent qu'une chose : y investir, y embaucher et s'y développer. Mais pour cela, nous avons besoin de conditions d'investissement comparables à celles de nos principaux compétiteurs.

Si l'on n'observe pas une délocalisation des entreprises et des centres de décision, on constate que le choix des investissements futurs ne vise pas nécessairement la France. Quand un actionnariat s'éloigne de plus en plus de la France, soit parce qu'il choisit d'autres pays de résidence, soit parce que l'actionnaire est par nature étranger, la question de localiser les futurs investissements et la croissance en France se pose d'autant plus. Plus vous éloignez

les décideurs du territoire, moins vous avez de chances, compte tenu de nos désavantages compétitifs, que les choix se portent en faveur du pays.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous avez des adhérents dont les actionnaires sont majoritairement étrangers, comme vous nous l'avez exposé en introduction, et d'autres qui sont majoritairement français. Constatez-vous parmi vos adhérents une évolution différente selon que l'actionnariat reste français ou qu'il devienne étranger ? Il ne s'agit pas d'un problème de siège social, mais de ceux qui possèdent ces entreprises. Je vous pose cette question car nous aborderons tout à l'heure le pacte Dutreil, dont le fondement est précisément que si le capital n'est plus familial mais part peu à peu à l'étranger, on en subira les conséquences en termes de baisse des investissements en France, de l'emploi, etc. Avez-vous mené des travaux au sein de l'Afep sur ce sujet ?

M. Nicolas Ragache. Nous avons travaillé sur certains aspects, notamment en matière de recherche et développement (R&D). Nous savons que les entreprises de l'Afep sont surpondérées en termes de centres de R&D en France par rapport à leur implantation en chiffre d'affaires. La caractéristique essentielle des entreprises de l'Afep est d'avoir leur siège en France. L'emplacement du siège et la composition de l'actionnariat restent déterminants. La question est de savoir où sont prises les décisions et par qui. Le fait que 40 % des centres sont en France pour un chiffre d'affaires de l'ordre de 20 %, montre une surpondération de certaines activités. De la même manière, nous savons qu'avec le siège viennent toutes les fonctions financières, qui sont surpondérées en France. Les entreprises françaises sont majoritairement cotées en France, notamment parce qu'elles sont françaises.

Cela a une incidence déterminante. Si vous avez des actionnaires de référence très majoritairement étrangers qui exercent un contrôle opérationnel, ils se poseront un jour la question de savoir où se réunissent les conseils d'administration, où sont les centres financiers et stratégiques. Sur l'aspect de la production en France, la question n'est pas une question de stock, mais de flux d'investissements nouveaux. Les décisions stratégiques d'investissement font l'objet de discussions internes au sein de nos groupes, mettant en concurrence différents pays. Il est possible que le siège français soit privilégié pour des raisons historiques, notamment la proximité avec les centres financiers et de R&D. Ce qui nous inquiète dans la présence d'actionnaires étrangers n'est pas leur nationalité, car ils peuvent être d'excellents actionnaires, mais de savoir s'ils conserveront les fonctions stratégiques de l'entreprise en France. Malheureusement, le jour où ce n'est plus le cas, les entreprises quittent l'Afep. Ce que nous pouvons vous fournir, ce sont des statistiques sur les entreprises qui sont sorties de l'Afep.

M. Charles de Courson, rapporteur. Avez-vous effectué des travaux pour étayer votre thèse ou non au sein de l'Afep ? La question est simple. Avez-vous des preuves de ce que vous avancez ?

Mme Stéphanie Robert. Nous avons des preuves très claires s'agissant des centres de R&D. Aujourd'hui, nous percevons cette surpondération. Nous tenons à

votre disposition une enquête précise sur la manière dont les entreprises déterminent leurs activités de recherche. Elles le font en France grâce au dispositif de crédit d'impôt recherche.

M. Charles de Courson, rapporteur. Identifiez-vous parmi vos membres des stratégies de transmission de leur entreprise et comment le cadre fiscal agit-il sur leur comportement ?

M. Nicolas Ragache. La question que vous posez est indirectement celle du pacte Dutreil, sur lequel nous avons fait des analyses assez précises. Nous considérons que le Dutreil, comme il apparaît en filigrane dans le rapport de la Cour des comptes, est un régime de droit commun de la transmission d'entreprises. Depuis une vingtaine d'années, l'ensemble des transmissions d'entreprises se font au travers de ce dispositif. Cela nous amène à considérer que ce régime est utile, car nous n'observons pas de transmission en dehors de celui-ci. Il est particulièrement utile parce que personne n'est immortel. Le décès d'un actionnaire conduit à une discontinuité potentielle dans l'action de l'entreprise, et l'intérêt général est de minimiser cette discontinuité. Le régime à 45 % qui a existé jusqu'au début des années 2000 ne permettait pas la transmission et transformait cet événement non économique en un événement particulièrement perturbant pour l'entreprise. Le régime Dutreil s'est mis en place avec une fiscalité autour de 6 % et constitue de fait le régime de droit commun. Il n'est pas une niche fiscale, car il ne se compare pas à un dispositif théorique qui n'a pas lieu, sauf dans des circonstances exceptionnelles.

Nous avons fait quelques travaux pour savoir si le niveau de fiscalité du Dutreil génère un rendement, y compris fiscal, intéressant pour la France. Nos calculs, que nous pourrons vous transmettre, reposent sur un principe assez simple. Prélever 6 % conduit à distribuer des montants de dividendes assez importants pour générer les sommes nécessaires au paiement de cet impôt. Si le taux était de 45 %, ces montants seraient beaucoup plus élevés. Cela conduit à prélever sur la substance de l'entreprise des revenus importants qui ne sont pas réinvestis. Nous avons intégré dans le calcul un effet de comportement clair et la manière dont cela se répercutait sur les autres impôts. Nous nous rendons compte que la fiscalité du Dutreil serait optimale si elle était très faible. En réalité, elle provoque un pic de recettes au moment de la cession, qui se paie par une diminution des recettes *a posteriori* : futures distributions de dividendes, IS et prélèvements sur les masses salariales. Nous avons fait des calculs précis, que nous pourrons vous transmettre et que nous avions d'ailleurs communiqués à la Cour des comptes à l'époque. Son rapport est resté sur une approche très théorique, comparant un régime à 45 % qui n'existe pas à un régime à 6 % qui existe.

Cela me permet de rebondir sur le fait que, dans l'évaluation des politiques fiscales, les entreprises ne nient pas l'existence de l'impôt ; au contraire, elles le paient. Ce que nous mesurons essentiellement, c'est ce qui est payé en réalité, et non des conditions théoriques.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous représentez 120 ou 130 entreprises. Pouvez-vous nous citer des cas où, sans le pacte Dutreil, les choses se seraient passées différemment ? Le Dutreil n'a pas 50 ans. Vous avez des entreprises diverses, parfois avec un actionnariat si dilué que le Dutreil n'a aucun sens. Mais vous avez peut-être un certain nombre d'entreprises pour lesquelles il serait intéressant d'avoir des exemples concrets. Certes, le dispositif a un coût par rapport au barème des droits de succession, mais quelles auraient été les conséquences dans le cas inverse ? L'actionnariat serait-il resté français ou serait-il devenu international ? Même si le siège est en France, à partir du moment où le capital est détenu majoritairement par des actionnaires étrangers, surtout s'ils font bloc, ils peuvent imposer leur volonté.

Mme Stéphanie Robert. Avant l'existence de ce pacte, nous avons vu la disparition d'entreprises et de pans entiers de l'industrie, faute de ne pas avoir su assurer une transmission intrafamiliale. Je crois que vous avez auditionné nos collègues du Mouvement des entreprises de taille intermédiaire (Meti), avec qui nous partageons totalement ce point. Elles ont été rachetées, ce qui, dans un certain nombre de cas, a conduit à une disparition des sites français. Nous avons mené une étude intéressante qui pose la question : « De façon très théorique, si je taxe à 45 %, quel est l'impact sur le développement futur de l'entreprise, sur le rendement global des recettes publiques qu'elle produit ? Et quel est l'impact d'une taxation de droit commun à 6 % sur le rendement net global pour la collectivité ? » Nous le faisons sur la base de données issues de l'observation de ce qui se passe dans l'entreprise en termes de taux d'investissement, d'évolution de la masse salariale, etc. Nous avons même regardé ce que cela donnerait si cette transmission se faisait sans coût fiscal, pour voir quel est l'arbitrage fait avec la taxation au moment de la transmission. Quel est ensuite l'impact sur une dizaine d'années sur la création de richesse par l'entreprise et donc sur sa contribution aux finances publiques ? C'est assez éclairant : on voit que sur dix ans, il est préférable pour la collectivité nationale de ne pas taxer du tout au moment de la transmission.

M. Christophe Mongardien, président. Êtes-vous en mesure de partager cette étude avec nous ? Je pense que c'est le point soulevé par le rapporteur.

M. Charles de Courson, rapporteur. Certains économistes vous expliquent que le capitalisme familial est moins efficace que le capitalisme financier. Le débat n'est pas simple. Est-ce ce que vous le constatez ou non ? Cela nous intéresse, à travers un exemple concret, et non pas simplement à travers les arguments et contre-arguments que l'on s'envoie à la figure à l'Assemblée nationale, sans aucun fondement tiré de la réalité économique.

Les entreprises membres de votre association sont-elles frappées par la taxe sur les holdings patrimoniales adoptée en loi de finances pour 2026 ? Observez-vous parmi elles des comportements d'évitement de cet impôt ? Que pensez-vous de l'élargissement de cette taxe à l'ensemble des actifs non professionnels détenus par les holdings patrimoniales ?

Mme Stéphanie Robert. La taxe telle qu'elle a été adoptée, qui consiste à taxer les actifs somptuaires détenus par ces holdings, n'est pas un sujet de préoccupation pour nous. Elle l'a été dans sa version initiale, quand il s'agissait de définir ce qui était un actif affecté à la production et d'arriver à l'exonération de ces actifs. Je crois que vous avez été éclairés par certains de nos collègues sur une difficulté majeure, celle de la trésorerie. Dans ce texte, on avait plutôt défini ce qui relevait des actifs professionnels. Il restait l'énorme question de la trésorerie et de la complexité terrible du dispositif, ce qui est aussi un sujet en termes d'administration de l'impôt. Le dirigeant est juge de la trésorerie. On a vu à quel point les périodes récentes ont rendu nécessaire l'accès à cette trésorerie. Si vous obligez à la distribuer, vous mettez l'entreprise en difficulté. Il faudra qu'elle cherche d'autres financements et qu'elle définisse le juste niveau de l'extérieur. Quand on ne connaît ni le secteur, ni les enjeux à court et moyen terme, et que l'on ne maîtrise pas les effets de la géopolitique, il faut être très prudent et ne pas fragiliser les entreprises avec une taxe qui déborderait du seul champ des actifs privés.

M. Charles de Courson, rapporteur. Des entreprises membres de l'Afep sont-elles frappées par cette taxe ou une partie d'entre elles ?

Mme Stéphanie Robert. Dès lors que l'on parle de la taxe telle qu'elle est issue de la loi de finances, je ne connais pas la composition du patrimoine privé de nos entreprises. S'il s'agit d'imposer des bateaux, des résidences privées, etc., je ne le sais pas.

M. Charles de Courson, rapporteur. Concernant l'élargissement de l'assiette à l'ensemble des actifs non professionnels, qui a été la position de l'Assemblée nationale pendant un temps, vous nous dites qu'il y a la trésorerie, mais aux États-Unis, on distingue la trésorerie oisive de la trésorerie active. On doit justifier la partie des valeurs mobilières, des placements à court terme. Quelle est votre position sur ce point ?

M. Nicolas Ragache. Beaucoup de sociétés à l'Afep sont des holdings, car cela permet d'intervenir simultanément dans différentes juridictions ou secteurs d'activité. Il est courant de centraliser la trésorerie et les valeurs mobilières dans ces holdings. De notre point de vue, aller dans le sens d'une fiscalisation, même partielle, de ces activités qui sont des activités professionnelles n'est pas bon.

M. Charles de Courson, rapporteur. L'Afep a-t-elle des propositions pour renforcer la progressivité de la fiscalité en haut de l'échelle des revenus et des patrimoines ? Vous l'avez dit tout à l'heure que ce n'était pas votre problème et que vous vous occupiez des entreprises, pas des actionnaires C'est une réponse un peu facile, soit dit en passant, car vos actionnaires perçoivent des dividendes. La politique de distribution est fonction de la façon dont vos actionnaires sont traités fiscalement.

M. Nicolas Ragache. Nous comprenons le sujet. Une question que nous nous posons est de savoir pourquoi la France n'a pas une fiscalité plus attractive pour la constitution de patrimoine auprès des salariés et de tous ceux qui sont en capacité de dégager un peu d'épargne. Nous encourageons l'actionnariat salarié, nous promouvons l'intéressement et la participation, et nous pensons qu'il y a une faiblesse dans la construction du capitalisme français, qui doit être recherchée du côté des mécanismes d'épargne investis dans des outils productifs. Cela rejoint des thématiques que vous n'ignorez pas, comme la retraite par capitalisation.

L'actionnariat familial et l'actionnariat financier sont complémentaires. Beaucoup de grandes entreprises de l'Afep sont d'anciennes PME. Nous aimerions qu'il y ait plus de grandes entreprises à l'Afep, car ce serait le signe que davantage de PME françaises réussissent à grandir. Pour cela, nous savons qu'on a besoin de mécanismes d'accumulation, de financement et d'investissement. La question de la fiscalité est aussi une question de développement d'une épargne financière plus active. Je crois qu'une étude de Rexecode est sortie récemment sur ce sujet.

M. Charles de Courson, rapporteur. Quel regard portez-vous sur les projets de contribution différentielle sur le patrimoine ? L'idée consiste à créer un impôt sur le revenu qui serait un pourcentage du patrimoine, dont on déduirait ce qui a été payé au titre de l'impôt sur le revenu, de l'IFI et des taxes foncières. Cette idée circulait aussi au sein du précédent gouvernement.

M. Nicolas Ragache. La contribution différentielle sur le haut patrimoine (CDHP) est, pour le résumer, une taxe sur le capital. Pour nous, c'est une taxe sur un facteur de production dont nous avons particulièrement besoin aujourd'hui, et qui est en plus particulièrement mobile. On pense à la mobilité des actionnaires eux-mêmes, mais aussi à la transmission du capital vers des actionnaires étrangers. Nous pensons qu'on est en train de créer un impôt relativement élevé, sur une assiette concentrée et particulièrement mobile. En termes de croissance et de choix fiscaux, ce ne sont pas les bons choix. Les bons choix sont plutôt des taxations sur les flux, à des niveaux relativement faibles et sur des assiettes les plus larges possible.

Vous allez me dire qu'il existe déjà un impôt sur le capital, la taxe foncière. Mais celle-ci porte sur un actif particulier, l'immobilier et est destinée initialement à rémunérer une externalité liée à la détention d'une emprise, en finançant les infrastructures environnantes. Par ailleurs, elle repose sur un mécanisme qui conduit à une forme de restriction de la détention foncière ; c'est une taxe, comme on dit, pigouvienne. Si l'on veut mettre en place une taxe restrictive sur le capital, parce qu'on estime qu'il faut le limiter, c'est un choix économique dont il faut mesurer la portée. Ce sera un choix compris comme tel par les investisseurs. Il s'ajoutera aux autres éléments d'attractivité ou de non-compétitivité du paysage français. Quand on fait la comparaison avec les États-Unis, on voit que les conditions de compétitivité en termes de capital n'y sont pas du tout les mêmes.

M. Christophe Mongardien, président. Vous dites que l'actionnariat salarié nécessite une démarche de l'État. J'ai travaillé dans une société américaine

où c'était une démarche de l'entreprise elle-même de favoriser l'actionnariat salarié, sans aucune aide de l'État, et cela fonctionnait très bien. Qu'attendent les entreprises françaises ?

Mme Stéphanie Robert. Il faut une forme de liquidité du capital, qui n'est pas accessible à tous. Ensuite, ces actionnaires sont taxés dans les conditions de droit commun, hormis certains dispositifs de décote. Ce n'est pas une sous-fiscalisation et ce n'est pas ce que nous attendons. Il nous semble important pour un certain nombre d'entreprises de développer cet actionnariat salarié, synonyme de convergence des intérêts, de fidélisation, de solidification. Néanmoins, il faut faire attention, ce n'est pas forcément déployable dans l'ensemble des sociétés, notamment au regard des questions de liquidité.

M. Christophe Mongardien, président. Je vous remercie des réponses que vous nous avez apportées. Si vous avez des éléments complémentaires, vous pouvez les communiquer par écrit au rapporteur.

*

* *

32. Audition, ouverte à la presse, de M. Laurent Saint-Martin, ancien ministre chargé du budget et des comptes publics (16 juin 2026)

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous entendons M. Laurent Saint-Martin au titre de ses anciennes fonctions de ministre du budget et des comptes publics, qu'il a occupées entre septembre et décembre 2024.

Nous avons déjà conduit une trentaine d'auditions, au terme desquelles nous avons dressé plusieurs constats. D'abord, nous ne disposons pas de données exhaustives permettant d'apprécier précisément la composition de la richesse et les comportements fiscaux des plus hauts revenus et patrimoines. Ensuite, les contribuables les plus aisés recourent à des dispositifs fiscaux qui, de façon cumulée, leur permettent d'atténuer fortement leur imposition. Il en résulte une régressivité de notre système fiscal pour ces derniers.

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

Le rapporteur abordera successivement la situation des ménages disposant d'un haut patrimoine et payant peu ou pas d'impôt sur le revenu, les réformes fiscales sur la fiscalité des revenus et celles sur la fiscalité du patrimoine. Le cas échéant, vous pourrez compléter vos réponses par écrit.

Je rappelle également que l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(M. Laurent Saint-Martin prête serment)

M. Laurent Saint-Martin, ancien ministre chargé du budget et des comptes publics. Je salue l'initiative de cette commission d'enquête, car nous sommes nombreux à avoir été témoins d'un manque de données et d'analyses factuelles et objectives pour traiter de la fiscalité des hauts revenus et de celle des hauts patrimoines.

Durant mon expérience au ministère du budget, j'ai été frappé par la difficulté à obtenir des données objectives, plus encore depuis la fin de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Cette mesure, que j'ai soutenue, a du même coup mis fin aux déclarations de patrimoine, nous privant de l'accès à des données permettant d'établir des statistiques pour éclairer la décision politique. Pourtant, j'estime souhaitable d'estimer le nombre de foyers présentant un delta que nous pouvons considérer comme questionnable entre leur impôt sur le revenu, leurs revenus et/ou leur patrimoine. Cette estimation est d'autant plus souhaitable que le débat public autour de la fiscalité des hauts revenus et des hauts patrimoines revient chaque année sur la table – probablement à raison – quand se prépare le projet de loi de finances (PLF).

Cela a été le cas lors de la réforme majeure de la transformation de l'ISF en impôt sur la fortune immobilière (IFI), mais aussi au sujet de la bonne utilisation de l'allégement de la fiscalité, en particulier le prélèvement forfaitaire unique (PFU), dit *flat tax*. De façon assez saisissante, ce débat ne s'est d'ailleurs jamais vraiment arrêté, quels que soient les résultats des actions de baisse ou de hausse de la fiscalité, tant en matière de produit net fiscal pour l'État qu'en matière d'investissements dans l'économie.

Lors de mon arrivée au ministère du budget en septembre 2024, ce débat a été plus animé encore, face au constat de recettes fiscales insuffisantes et à la nécessité de prévoir des mesures fiscales dans le PLF pour 2025. Non seulement ce débat n'a jamais cessé, mais il s'est probablement renforcé.

Le manque de données objectives explique que les ministres des finances et du budget aient souvent éprouvé des difficultés à proposer des arbitrages fiscaux pertinents. Et pour cause, avant même d'envisager les conséquences d'une décision fiscale, il importe de savoir de quelle assiette on part. L'injustice fiscale, qui doit constituer le cœur de la réflexion, est très difficile à analyser. Or aucune décision fiscale ne sera pertinente tant qu'elle ne sera pas assise sur une lecture rigoureuse et exhaustive de ce que peut être une injustice fiscale – en l'occurrence, le différentiel entre le taux moyen d'imposition et la valeur réelle des revenus ou des patrimoines.

Dans ce propos liminaire, je me contenterai de témoigner de ce que j'ai su, de ce que j'ai proposé et de ce qui a été arbitré lorsque j'étais ministre du budget, étant rappelé que le PLF pour 2025 n'a pu aller à son terme compte tenu de la censure du gouvernement Barnier, le 4 décembre 2024.

L'arbitrage que nous avions proposé lors du dépôt du texte, fin septembre 2024, consistait à faire contribuer temporairement – pour un an – deux catégories de contribuables : les grandes entreprises à travers une surtaxe à l'IS et les hauts revenus à travers la mise en place d'une contribution différenciée (CDHR). Celle-ci concernait les foyers ayant un revenu fiscal de référence de 250 000 euros pour une personne seule et de 500 000 euros pour un couple sans enfant.

La mécanique de ces mesures, c'est-à-dire leur caractère différencié, était à la fois simple à comprendre et guidée par le sens de la justice vis-à-vis des autres contribuables. Nous souhaitions que des contribuables – personnes physiques – avec un certain niveau de revenus ne puissent pas bénéficier, grâce à différents dispositifs de réduction ou de crédit d'impôt, d'un taux moyen d'imposition sur le revenu inférieur à un certain seuil. En l'occurrence, nous avions décidé que ce seuil serait de 20 %, mais pourrait ensuite être ajusté suivant la volonté des parlementaires ou des gouvernements successifs.

Je crois encore que cette contribution différenciée était une bonne idée, même si nous pouvons débattre du caractère suffisant de son rendement, de son efficacité ou de la trop grande simplicité des voies de contournement. Souvent, les

outils fiscaux nécessitent un pilotage et un ajustement dans le temps, après analyse de leur rendement.

De mémoire, nous avions estimé que le rendement de la CDHR serait compris entre 1,5 et 2 milliards d'euros. Il s'est avéré moindre – notamment en 2024, car la censure a rendu possibles des comportements de distribution des revenus permettant d'échapper à cette mesure. Et même en année pleine, il est probable que ce niveau de rendement ne soit pas encore atteint. Quoi qu'il en soit, le principe de la CDHR est bon, puisqu'il empêche la suroptimisation. Ce n'est pas une question de légalité ou d'illégalité, car il est parfaitement légal d'utiliser les outils de réduction et de crédit d'impôt sur le revenu. Mais nous considérons qu'il ne doit pas être fait usage de l'optimisation d'une façon excessive, qui permettrait de se voir appliquer un taux d'imposition moyen bien inférieur à celui des autres contribuables.

Les deux mesures fiscales que nous avions proposées pour les grandes entreprises et pour les particuliers à hauts revenus ont nourri de vifs débats, y compris au sein du socle commun fraîchement créé, qui remettait en question – certes, partiellement et temporairement – la politique de baisse de la fiscalité que nous menions depuis 2017.

J'en viens aux conséquences des outils fiscaux. Lorsque j'étais ministre, j'ai souvent invité les parlementaires à réfléchir à la fiscalité non pas sous l'angle des taux, mais sous celui de la dynamique d'assiette créée par les mouvements de taux. C'est important non seulement pour le produit fiscal engendré pour l'État et les finances publiques, mais aussi pour appréhender les dynamiques de comportement et d'investissement – ou, à l'inverse, les dynamiques de mobilité et de contournement que les outils fiscaux peuvent favoriser.

Par ailleurs, les limites imposées tant en matière de taux confiscatoire que par la Constitution et les lois organiques empêchent de modifier les taux de manière inconsidérée.

Pourquoi le débat sur la fiscalité des hauts revenus et des hauts patrimoines est-il si sensible ? D'abord, nous sommes un pays avec une fiscalité importante, dans lequel les hauts revenus et les hauts patrimoines sont fiscalisés. Ensuite, du fait de la progressivité de l'impôt, nous sommes un pays dans lequel près de 10 % des contribuables avec les plus hauts revenus paient environ les trois quarts du produit net fiscal issu de l'impôt sur le revenu (IR) – au sens de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP). Cela démontre qu'il existe une forme de justice fiscale et de redistribution, au moins s'agissant de l'IR. Nous pourrons en discuter s'agissant de la fiscalité en général et des prélèvements obligatoires, mais nos outils démontrent que la progressivité crée une forme de solidarité et de justice fiscales. Celle-ci n'est probablement pas suffisante, sinon le débat serait moins vif. Sans doute faut-il construire de nouveaux outils, comme la CDHR.

Pour autant, j'avais proposé au premier ministre de ne pas toucher à la fiscalité des patrimoines, mais uniquement à celle des hauts revenus – essentiellement du fait de la difficulté à les détecter et à les recenser car, comme je l'ai indiqué, la suppression de l'ISF s'est traduite par la fin des déclarations. D'une certaine façon, en effet, créer une contribution différenciée sur les hauts patrimoines (CDHP) aurait consisté à revenir à l'ISF. Ce n'était pas qu'une question de taux, mais aussi une question de signal. C'est grâce à son climat fiscal davantage pro-investissement, avec la réforme de l'ISF, la *flat tax* et la baisse de l'impôt sur les sociétés, que la France est devenue un pays dans lequel on investit davantage, et le pays le plus attractif d'Europe pour les investissements directs étrangers. Cette dynamique pro-investissement des projets de loi de finances pour 2018 et pour 2019, associée à la baisse des impôts de production, avait créé un formidable mouvement d'investissement et continue de le faire. À cet égard, je ne souhaitais pas envoyer le signal d'un retour en arrière. Je connais trop les effets ravageurs du « zigzag » fiscal sur l'investissement. Il nous fallait de la cohérence.

Je suis favorable à accroître la justice fiscale en créant un empêchement, un bouclier, un seuil pour éviter la suroptimisation de l'impôt sur le revenu. En revanche, recommencer à cibler le patrimoine, comme avec l'ISF, pour démontrer qu'on ne peut pas ou qu'il ne faut pas réinvestir aurait envoyé un signal qui ne serait pas allé dans le bon sens. Je m'y suis donc opposé. C'était aussi la position du premier ministre de l'époque. Les gouvernements successifs ont avancé en la matière, en instaurant notamment la taxe holding. Je n'en étais pas l'auteur, mais je considère qu'elle a au moins le mérite, par rapport à une CDHP, de l'efficacité. On sait exactement quelle est l'assiette retenue et pourquoi. C'est un choix politique, que je ne fais pas mien. On a le droit de considérer que la taxe holding permet au moins de retenir comme périmètre d'assiette celui des revenus non distribués de façon excessive – lesquels peuvent être taxés, faute d'être réinvestis ou distribués. Ce n'était pas ma position et ce ne l'est toujours pas, mais je considère que nous avions fait un pas utile avec la CDHR, qu'il faut probablement améliorer – en prenant garde à la ligne de crête entre attractivité et fiscalité. Ce qui a été gagné en attractivité et en investissement ne doit pas être cassé par un retour trop brutal en arrière en matière de contribution des hauts revenus et des hauts patrimoines.

La position qui était la mienne, durant les quelques mois que j'ai passés à Bercy, était la même que lorsque j'étais à vos côtés, comme député et comme rapporteur général du budget, et je n'en ai toujours pas changé.

M. Charles de Courson, rapporteur. Face à l'insuffisance manifeste de données, quelles mesures avez-vous prises ou envisagé de prendre pour améliorer la connaissance au sujet des hauts revenus et des hauts patrimoines ?

M. Laurent Saint-Martin. Je n'ai pas eu suffisamment de temps, à Bercy, pour lancer des projets. J'ai été nommé un 21 septembre, ce qui laissait dix jours pour déposer un PLF à examiner en commission et en séance, à l'Assemblée et au Sénat. Je n'ai donc pas engagé de chantier d'ampleur pour la récolte des données. En revanche, dès les premières réunions avec les services – la direction générale des

finances publiques, la direction de la législation fiscale et la direction du budget –, j'ai cherché à identifier, grâce à la capacité actuelle de statistiques et de données, des mesures et un outil de justice fiscale permettant un rendement utile à la résorption du déficit public. En l'occurrence, j'avais arbitré en faveur de la CDHR.

Je pense qu'il est nécessaire d'ouvrir des chantiers de captation des données. Par exemple, les investissements dans l'intelligence artificielle, qui seront notamment engagés à Bercy, conduits par le ministre David Amiel, nécessiteront de récolter des données, lesquelles permettront de mieux analyser ce que représentent les hauts revenus et les hauts patrimoines, mais surtout le différentiel entre ces niveaux de revenus et de patrimoines et une juste contribution.

M. Charles de Courson, rapporteur. En janvier, M. Lombard révélait que « des milliers de foyers fortunés avec un revenu fiscal de référence de zéro ne paient aucun impôt sur le revenu ». Une note de la direction générale des finances publiques (DGFIP) a ensuite fait état de 13 335 redevables de l'IFI affichant un revenu fiscal de référence nul ou très faible. En tant que ministre chargé du budget et des comptes publics, avez-vous eu connaissance d'une telle situation ? À cette époque, des contrôles ciblés sur ces foyers étaient-ils menés ?

M. Laurent Saint-Martin. Non, je n'ai jamais eu accès à une note citant de façon documentée le nombre de foyers qui ne paieraient pas ou pas suffisamment d'impôt. Même quand je n'étais plus ministre du budget, j'ai continué à écouter les débats à ce sujet, en tant que membre du gouvernement de François Bayrou et après. Je me souviens qu'un débat avait porté sur le nombre de foyers fiscaux qui avaient un revenu fiscal de référence modeste par rapport à leur patrimoine. Là encore, la difficulté consistait à capter les déclarations, trop complexes à ce stade, pour connaître le bon niveau de contribution.

Une note a été publiée depuis, en janvier, pour préciser ces éléments. Il faut poursuivre ce travail. Mais, à l'automne 2024, aucune note de ce type ne circulait.

M. Charles de Courson, rapporteur. Que pensez-vous de l'argument selon lequel ces contribuables disposeraient de holdings patrimoniales leur évitant de se verser des revenus imposables à l'IR. Par ailleurs, que pensez-vous de la taxe de 20 % inscrite en loi de finances pour 2026 pour les éléments sans lien avec les activités professionnelles logés dans les holdings patrimoniales ?

M. Laurent Saint-Martin. Je vous ferai une réponse technique et une réponse politique.

Techniquement, tant que l'on ne touche pas à l'appareil productif, donc à l'outil professionnel, il peut y avoir du sens à proposer une taxe sur les holdings si l'on considère que les revenus ne sont pas assez distribués, pour inciter à leur investissement dans l'économie réelle ou à leur distribution. C'était le cas de la taxe holding telle qu'elle avait été proposée par le précédent gouvernement, mais pas de la taxe Zucman, qui touche à l'appareil productif et à l'outil professionnel.

Politiquement, toutefois, la taxe holding reste un signal profondément anti-investissement. La plupart des entrepreneurs qui remontent des dividendes de leur société dans leur holding auront des velléités d'investissement, même si l'on ne sait pas à quelle échéance. Or, le capital et le patrimoine étant mobiles, si vous créez un climat fiscal dans lequel vous pressurisez par la fiscalité la nécessité d'investissement, vous risquez de retomber dans le mal français d'un signal anti-attractivité et anti-investissement. Je me méfie de ces outils, car nous sommes dans une économie ouverte et entourés de pays qui engagent des réformes fiscales d'attractivité. Les résultats que nous avons obtenus en la matière au cours des neuf dernières années ne doivent pas être abimés par des signaux. Prenons garde à ne pas grever la dynamique d'investissement, *a fortiori* dans un monde dans lequel la compétition est de plus en plus féroce.

En somme, la taxe holding fait techniquement sens. Mais, politiquement, je mettrai toujours un frein aux outils fiscaux qui ne seraient ni temporaires ni exceptionnels et qui auraient vocation, à la fin, à décourager l'investissement dans notre pays – investissement dont nous avons profondément besoin.

M. le président Jean-Paul Mattei. La technique fiscale ne peut-elle pas avoir un sens politique, notamment celui de la solidarité ? N'aurait-on pas dû prêter davantage attention à la proposition de taxe sur les holdings, qui méritait peut-être des aménagements, mais qui était aussi astucieuse que la CDHR ? N'a-t-on pas manqué quelque chose, en faisant de la politique plutôt que de la technique fiscale ? De nombreux bénéfices encapsulés dans des systèmes de holding ne paient même pas la *flat tax*. Inciter à les réinvestir est vertueux, mais ne peut-on pas se poser la question des suroptimisations, certes légales, qui mettent à mal l'injustice fiscale ?

Par ailleurs, je suis plus tempéré que vous concernant l'effet des réformes fiscales sur l'investissement dans l'entreprise. Ont-elles vraiment incité à investir son épargne dans les entreprises ?

M. Laurent Saint-Martin. Je distingue systématiquement deux conséquences des réformes fiscales. La première est celle de la fiscalité comportementale. La modification du taux ou des modalités de la réduction d'impôt pour souscription au capital d'une société (IR-PME), par exemple, peut directement se traduire par certains comportements d'investissement.

La seconde conséquence, insuffisamment prise en compte dans nos lois de finances, est celle du climat d'investissement créé ou abimé par la première partie d'un PLF. Je n'aurais probablement pas tenu ce propos lorsque j'étais député, mais depuis, j'ai été directeur général de Business France – qui est l'agence chargée de l'attractivité de notre pays –, ministre du budget, puis ministre chargé du commerce extérieur et de l'attractivité. J'ai observé de près les discours, les regards et les décisions d'investissement depuis l'étranger vers la France évoluer en fonction de nos débats et de nos textes fiscaux. Nous faisons partie des pays ayant un taux de prélèvement élevé et dont l'histoire récente d'instabilité fiscale – que j'appelle « zigzag fiscal » – est perçue comme un risque non maîtrisable par les investisseurs.

Ces deux critères de l'efficacité du comportement et du climat d'investissement doivent être analysés ensemble. Le fait que la France soit le premier pays européen pour les investissements étrangers est lié au climat, pas à l'évolution du taux d'imposition sur la production ou à la prolongation de telle ou telle zone franche.

C'est mon expérience. J'ai vu de près la façon dont des décisions économiques ou politiques influencent celles des investisseurs internationaux. En suscitant des incertitudes quant à la capacité à maintenir une politique fiscale favorable à l'investissement, par exemple la dissolution de l'Assemblée a contribué à retarder ou à geler certains investissements durant quelques mois. Ne minimisons pas cet aspect. Oui, la fiscalité est regardée. Oui, elle influe sur les dynamiques d'investissement.

J'estime que la *flat tax* a créé des comportements d'investissement vertueux, mais nous pouvons en débattre. Et lorsque j'ai instauré la CDHR, on m'a d'abord reproché le fait qu'elle augmentait, facialement, la *flat tax* – ce qui était vrai.

M. Christophe Mongardien (EPR). Je comprends qu'il soit difficile de disposer d'une connaissance précise des patrimoines. Mais, s'agissant des hauts revenus, il est possible de s'appuyer sur les données issues des déclarations fiscales.

M. Laurent Saint-Martin. La difficulté concerne surtout le niveau de patrimoine. C'est la raison pour laquelle j'ai rapidement écarté la piste d'une CDHP. D'abord, il aurait fallu revenir à une déclaration plus détaillée. Ce n'était pas impossible, mais cela aurait envoyé un mauvais signal. Ensuite, appréhender l'exhaustivité et la diversité des patrimoines est très complexe.

La CDHR avait la vertu de cibler les revenus distribués et le taux moyen d'impôt sur le revenu. Une mesure est efficace quand elle est lisible, simple et compréhensible. Certes, elle n'a pas empêché des comportements d'évitement. Mais, je le redis plus clairement, la censure du gouvernement de Michel Barnier a empêché son rendement la première année. La censure signifiant *de facto* que la loi ne serait pas promulguée avant la fin de l'année, ce qui changerait l'année de l'assiette, les avocats fiscalistes ont conseillé à leurs clients assujettis à la CDHR de distribuer pour ne pas être touchés. C'est exactement ce qui s'est passé. C'était de l'optimisation légale mais, du fait de la censure, la CDHR a manqué sa cible par rapport à la volonté initiale. Cela ne signifie pas que cette contribution n'est pas nécessaire et ne procurera pas de résultats, mais elle a manqué son premier exercice.

M. Charles de Courson, rapporteur. En effet, le produit de la CDHR qui était prévu à 1,9 milliard d'euros dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2025 s'est finalement élevé à 400 millions. Compte tenu de ce faible rendement, cet outil vous semble-t-il pertinent pour renforcer la contribution des ménages les plus aisés ? Alors que cet impôt devait être temporaire, que pensez-vous de sa prorogation jusqu'au retour à un déficit public inférieur à 3 %, en application d'un amendement du président Mattei adopté dans la LFI pour 2026 ?

M. Laurent Saint-Martin. Même s'il ne faisait pas l'unanimité dans mon groupe, j'avais émis un avis favorable à cet amendement. En effet, je considère que la justice fiscale n'a pas à être temporaire. Elle est ou elle n'est pas.

Il en va différemment pour la surtaxe IS, qui doit être temporaire pour ne pas mettre à mal l'investissement, l'attractivité et la capacité à créer des champions industriels. Je regrette donc que son application ait été prolongée.

Si l'on considère que la CDHR permet de lutter contre la suroptimisation, il faut la maintenir. J'avais été sensible à l'argument du président, qui proposait d'attendre le retour à un déficit public inférieur à 3 %. Nous pourrions même débattre de la possibilité de la rendre cette contribution pérenne. Je n'y ai jamais été foncièrement opposé.

Le consentement à l'impôt est aussi à prendre en compte. Est-il normal qu'un foyer avec de hauts revenus puisse se voir appliquer un taux d'imposition terriblement bas ? Je crois que non. Je considère qu'il est anormal d'avoir un taux moyen inférieur à 20 %.

M. le président Jean-Paul Mattei. L'investissement dans un pays est favorisé par un climat politique apaisé et par des mesures de justice fiscale. À cet égard, une démocratie est aussi attractive qu'un pays dans lequel on ne paie pas ou peu d'impôt.

M. Laurent Saint-Martin. Je partage vos propos. Lors du débat sur la suspension de la réforme des retraites, les analystes étrangers percevaient celle-ci comme la condition de la stabilité politique. C'est l'exemple le plus parlant. Même s'il n'est pas fiscal, la réforme des retraites est l'une des conditions du rétablissement de nos comptes publics. Alors que deux gouvernements successifs étaient tombés, la lecture de l'attractivité de la France était plus favorable à la suspension de la réforme des retraites, pour maintenir un gouvernement en place et permettre une démocratie plus apaisée. Il arrive ainsi que la stabilité et le climat politiques priment sur la question fiscale ou sur celle des finances publiques.

Idéalement, un pays peut avoir un climat apaisé et être fiscalement ambitieux.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans *La Fabrique de l'impôt*, *pour un consentement citoyen*, paru en 2020 lorsque vous étiez rapporteur général du budget, vous déploriez la complexité fiscale et appeliez à davantage de simplicité et de lisibilité. Or la fiscalité des hauts revenus se caractérise par l'adoption de multiples mesures exceptionnelles, comme la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR) et la CDHR, qui compliquent la lisibilité fiscale. Comment assurer la taxation des hauts revenus tout en maintenant un système fiscal clair et simple ?

M. Laurent Saint-Martin. La CEHR et la CDHR ne sont pas des outils complexes. La première est simple à comprendre. C'est une surtaxe à l'IR. Certes,

elle a été pérennisée alors qu'il avait été promis qu'elle serait temporaire. Mais elle est assez simple à comprendre : le taux marginal est repoussé. Il ne me paraît pas non plus compliqué d'expliquer la CDHR. C'est un plancher, qui empêche de payer moins qu'un certain taux moyen.

Dans mon livre, je n'attaquais pas l'impôt sur le revenu pour les personnes physiques, car je ne considère pas qu'il soit si complexe. En revanche, les niches fiscales, au sein de cet impôt et d'autres, sont devenues d'une complexité trop marquée. Nous avions d'ailleurs travaillé ensemble, monsieur le rapporteur, à une révision de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) pour drastiquement clarifier et rationaliser l'affectation des taxes – ce qui est une manière de rendre la fiscalité plus lisible, en obligeant à faire un lien entre la nature de la taxe et son bénéficiaire. Nous avions notamment empêché certaines taxes affectées de prospérer, ce qui créait une tuyauterie illisible et abîmait l'universalité budgétaire.

Je pense toujours ce que j'ai écrit dans ce livre. Un chemin a été dessiné à travers la modernisation de la Lolf que nous avons votée ensemble en 2022.

Par ailleurs, je suis opposé à une fusion entre la contribution sociale généralisée (CSG) et l'IR. Elle abîmerait la CSG, qui ne souffre pas de mitage par des niches fiscales, et serait le meilleur moyen de perdre encore en lisibilité.

M. Charles de Courson, rapporteur. La CEHR n'était pas seulement un impôt additionnel, puisque son assiette n'était pas la même que celle de l'IR. Le dispositif est donc de moins en moins clair.

Quand on additionne l'IR, la CSG, la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), le prélèvement à la source pour les revenus du patrimoine, la France a des taux marginaux très élevés. Avec les majorations et le taux marginal à 45 %, on arrive autour de 61 % – mais ce n'est pas lisible. Pourquoi n'avez-vous pas proposé de remonter le taux marginal en conservant l'assiette de la CEHR ?

M. Laurent Saint-Martin. C'est une simplification possible, en effet, même si elle ne changerait pas grand-chose compte tenu du nombre de foyers concernés. Pour autant, cela ne règlerait en rien la difficulté de lisibilité liée au cumul des prélèvements obligatoires.

Nos prélèvements obligatoires sont complexes, parce qu'ils sont diversifiés dans la mesure où les comptes sociaux et les comptes de l'État sont financés différemment, suivant des gouvernances différentes. En tout état de cause, nul doute que ce que d'aucuns appellent le ras-le-bol fiscal vient d'abord du fait qu'on ne sait pas suffisamment où est l'assiette, qui est contribuable et à quel moment on paie.

Comme je l'indiquais dans mon livre, la simplicité ne signifie pas nécessairement moins de prélèvements obligatoires, lesquels ont des vertus. Je défends la nécessité de l'impôt, mais sa meilleure compréhension par les

contribuables est la clé du consentement. Les révolutions commencent toujours par un faible consentement à l'impôt.

M. Charles de Courson, rapporteur. La création d'une CDHP a fait l'objet d'un long débat au sein du gouvernement autour du texte initial du projet de loi de finances pour 2026. Aviez-vous travaillé à un projet de taxation différentielle du patrimoine, lorsque vous étiez ministre ? Le cas échéant, pour quelles raisons avoir écarté un tel impôt ?

M. Laurent Saint-Martin. Cette piste a été brièvement évoquée, puis rapidement écartée, d'abord pour une raison de signal envoyé quant à la fiscalité française. Alors que nous étions le premier gouvernement post-dissolution, je trouvais qu'il était politiquement et techniquement plus fluide, plus efficace, plus juste et davantage en lien avec notre action des années précédentes de ne pas envoyer le signal d'un retour à l'ISF. Je l'assume. J'y suis d'ailleurs toujours opposé.

Il faut aussi tenir compte de la mobilité du patrimoine. Vous pouvez aller vous faire taxer ailleurs, dans des pays dont la fiscalité est plus clémente. C'est cela, le vrai problème. Monsieur le rapporteur, vous disiez souvent que l'ISF était l'impôt des millionnaires, pas des milliardaires. Il ne sera de même pour la CDHP : on ne résoudra pas ce qui peut être perçu – à juste titre – comme une injustice fiscale tant qu'il n'y aura pas, au minimum, une coordination européenne. L'enjeu consiste aussi à avancer à l'échelle mondiale, dans le cadre du pilier 3 de l'initiative de l'OCDE pour renforcer la démocratie, relatif aux très hauts revenus et qui doit être étendu aux très hauts patrimoines. Ceux qui considèrent que c'est un vœu pieux se trompent. La réelle justice fiscale passera par là, car la mobilité des patrimoines restera le premier moyen d'évitement.

La taxe holding, en revanche, présente un intérêt non seulement du fait de l'efficacité de son rendement, mais parce qu'elle empêche cet évitement en obligeant à réinvestir plus rapidement. Ce mécanisme est plutôt vertueux.

M. le président Jean-Paul Mattei. En 2017, nous étions députés ensemble. Quand on nous a proposé la transformation de l'ISF en IFI, je ne m'attendais pas à une révolution. L'un des inconvénients de l'ISF était qu'il pouvait toucher le patrimoine professionnel qui n'était pas l'outil de travail. Les actionnaires y étaient donc soumis pour leurs investissements dans les entreprises dont ils n'étaient pas dirigeants. N'aurait-on pas pu se contenter d'exonérer tout euro investi dans l'entreprise et de continuer à taxer le reste ? Pourquoi s'être concentré sur l'immobilier ? La transformation de l'ISF en IFI n'incite en rien à investir dans l'entreprise. Aurait-on pu être plus incitatif en la matière ?

M. Charles de Courson, rapporteur. Les grandes réformes ont été la suppression de l'ISF sur les valeurs mobilières hors biens professionnels, ainsi que le prélèvement forfaitaire unique (PFU). Mais les biens immobiliers et les loyers tirés des investissements immobiliers relèvent toujours de l'IFI, et pas du PFU. N'y

a-t-il pas là une aberration économique ? Considérez-vous l'investissement immobilier comme une rente ?

M. Laurent Saint-Martin. Il peut l'être, mais il ne l'est pas par définition. Le choix qui avait été effectué s'inscrivait dans un programme présidentiel. Si les finances publiques l'avaient permis, l'abolition totale de l'ISF aurait pu être proposée. Mais des arbitrages ont dû être effectués, entre la baisse de la fiscalité et ce que les finances publiques permettaient, alors que nous réduisions notre déficit public.

La création du PFU et la suppression de l'ISF pour les valeurs mobilières ont été utiles. En 2018, le produit du PFU a ainsi été supérieur à celui que nous observions avec le barème sur les revenus du capital.

M. le président Jean-Paul Mattei. Il y a eu des effets cumulés.

M. Charles de Courson, rapporteur. Il y a eu des distributions de dividendes.

M. Laurent Saint-Martin. Bien sûr. Il n'empêche que ces mesures ont eu des effets et que les recettes fiscales existent. Je serai moins sévère que vous, concernant la réforme de l'ISF. Elle a amélioré le climat d'investissement individuel. Pour autant, elle n'a pas produit suffisamment d'effet à elle seule. Il aurait probablement fallu mettre à disposition des contribuables concernés plus d'outils permettant d'investir dans l'économie réelle.

Monsieur le rapporteur, vous êtes un défenseur des unités de compte dans les contrats d'assurance vie. Leur part reste trop faible, à l'instar de la culture française de l'investissement dans les entreprises, cotées ou non. Même si la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite Pacte, a créé des accélérateurs, on aurait pu renforcer les véhicules d'investissement pour les particuliers qui n'étaient plus assujettis à l'ISF, même s'ils l'étaient à l'IFI.

M. Charles de Courson, rapporteur. Au moment de la préparation du PLF pour 2025, la Cour des comptes a publié un rapport relatif aux droits de succession. Elle proposait notamment de mener une réforme des droits de succession à rendement constant, fondée sur un resserrement des dispositifs dérogatoires et une baisse ciblée des taux. Comment avez-vous accueilli ce rapport ? Quelles suites avez-vous éventuellement voulu y donner ?

M. Laurent Saint-Martin. La fiscalité des transmissions – successions ou donations – nourrit un débat passionné. De mémoire, nous n'avions pas donné suite au rapport de la Cour des comptes. Je vous apporterai une réponse écrite plus précise.

Le consentement à l'impôt passe par des modalités fiscales largement comprises. En l'occurrence, j'ai pensé toujours que le sujet de la fiscalité des transmissions était trop explosif et insuffisamment consensuel pour appliquer les

réformes proposées par la Cour. Je rappelle que nous étions en majorité relative et qu'il nous fallait trouver un chemin politique.

M. Christophe Mongardien (EPR). La suppression de l'abattement sur les pensions de retraite au titre des frais professionnels figurait parmi les mesures fiscales discutées pour établir le budget pour 2026. Considérez-vous qu'il s'agirait d'une mesure de justice fiscale ?

M. Laurent Saint-Martin. Là encore, il faut distinguer le versant politique du versant technique. Techniquement, rien ne justifie cet abattement. Politiquement, il a été maintenu pour compenser les non-revalorisations. Si vous le supprimiez, on vous répondrait que vous avez techniquement raison, mais politiquement tort.

La vraie question est celle de la répartition durable des revenus et des niveaux de vie entre les pensionnés et les actifs. Si ce levier peut y participer, je n'y suis pas opposé. Mais il serait erroné d'appréhender cet abattement de 10 % uniquement sous l'angle technique.

M. Christophe Mongardien (EPR). Il me semble que des amendements visaient à remplacer cet abattement de 10 % par un montant forfaitaire, permettant d'avantager les personnes avec une pension plutôt faible et de plafonner l'abattement de celles avec une pension plus élevée.

M. Laurent Saint-Martin. Vous avez raison. Le sujet des pensions, en France, est d'abord celui des pensions élevées. Nous sommes quelques-uns à avoir proposé, à l'époque, d'augmenter la CSG au-delà d'un certain niveau de retraite. Vous vous souvenez combien le débat avait été animé, dans le pays et au sein de la représentation nationale.

M. le président Jean-Paul Mattei. Des parlementaires ont écarté la piste de la taxe Zucman, pour réfléchir à un ISF allégé sur le patrimoine dit improductif, sans doute maladroitement. Comment trouver un atterrissage qui ne casserait pas la dynamique économique ?

M. Laurent Saint-Martin. Nous devons avoir ce débat. Je n'ai jamais été contre la taxe Zucman, mais je considère qu'elle ne fonctionne pas pour l'outil professionnel, qui est pourtant central dans la problématique. Qui plus est, la piste qui consisterait à s'endetter pour la payer ou à demander à l'État de prendre des participations à travers Bpifrance ne me convient pas, car elle irait à l'encontre de la liberté d'entreprendre et de la création de valeur. J'y suis opposé pour des raisons techniques et pragmatiques.

La question de la mobilité reste centrale. Je ne fais pas partie de ceux qui estiment que les travaux internationaux sont perdus d'avance. Nous pouvons débattre à plusieurs pays d'une harmonisation fiscale. Le pilier 3 de l'OCDE est une voie qu'il convient de prolonger. L'impôt minimum des grandes entreprises pourrait être adapté aux très hauts revenus et envisagé pour les patrimoines. Aucun de ces

sujets ne doit être tabou. Votre commission d'enquête a raison d'en débattre, et le Parlement a raison de le faire pour chaque PLF.

Pour en revenir à la taxe Zucman, j'ai toujours considéré comme préoccupant le manque de considération de la valorisation des actifs par rapport aux revenus réels. Comment payer des impôts au titre de la valorisation estimée d'une entreprise lorsqu'on ne se rémunère pas ? Nous avons cité l'exemple d'Arthur Mensch, cofondateur de Mistral, mais cela vaut pour de nombreux créateurs d'entreprise. Faire payer sur la valorisation d'une entreprise qui peut entièrement changer demain est anti-économique, anti-prise de risque, anti-création de valeur et anti-entreprise. J'y resterai donc formellement opposé. Notre pays a réussi à prendre le virage des créations d'entreprises et de l'investissement. Ne le cassons pas avec des mesures fiscales prohibitives, voire confiscatoires.

M. Christophe Mongardien (EPR). D'après vous, si l'on excluait les actifs professionnels de la taxe Zucman et si l'on remontait ce dispositif à l'échelle de l'OCDE, cela pourrait fonctionner ?

M. Laurent Saint-Martin. Oui. Il peut y avoir un travail de justice fiscale à l'échelle internationale pour les plus hauts patrimoines. La différence des niveaux de patrimoine s'accroît dans le monde, de même que l'écart-type avec le taux moyen d'imposition.

M. Charles de Courson, rapporteur. Faut-il inclure ou non les biens professionnels dans les taxes de type Zucman ? Faudrait-il plafonner un impôt différentiel sur le patrimoine en fonction du revenu – et quel revenu, le cas échéant ? Un succédané de taxe Zucman, avec un taux de 0,5 %, avait été adopté à la fin de la présidence de Nicolas Sarkozy. Ce dispositif excluait les biens professionnels, mais incluait les assurances vie et n'était pas plafonné. À la surprise de certains, le Conseil constitutionnel avait estimé que ce taux permettait à tous les détenteurs de patrimoines de payer cette taxe sur le revenu disponible.

M. le président Jean-Paul Mattei. Merci, monsieur le ministre.

*

* *

33. Audition conjointe, ouverte à la presse, de M. Roland Lescure, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et de M. David Amiel, ministre de l'action et des comptes publics (16 juin 2026)

Mme Estelle Mercier, présidente. Nous souhaitons la bienvenue à M. Roland Lescure, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, et à M. David Amiel, ministre de l'action et des comptes publics. Messieurs les ministres, comme vous le savez, notre commission d'enquête s'intéresse à l'imposition des plus hauts revenus et des plus hauts patrimoines. Le sujet de notre commission étant à la fois très politique et très technique, nous avons souhaité vous auditionner, ainsi que d'anciens ministres des finances, pour avoir votre avis sur nos premiers constats et sur certaines pistes de réformes actuellement en débat.

Nous avons déjà réalisé une trentaine d'auditions et terminons notre programme cette semaine. Si les échanges ont été riches, nous constatons que nous ne disposons pas de données exhaustives pour apprécier précisément la composition de la richesse des contribuables les plus aisés et leurs comportements fiscaux. Cette absence de données constitue une limite importante pour les travaux de la commission, et, plus généralement, pour nos débats sur le système fiscal. À cet égard, le rapporteur vous a demandé certaines informations qui ne lui sont toujours pas parvenues. De même, plusieurs collègues ont posé des questions à vos services lors de leurs auditions sans toujours obtenir de réponses. En tant que présidente, je vous rappelle que ces informations doivent obligatoirement être transmises au rapporteur et vous prie de le faire dans les meilleurs délais. Nous ne disposons plus que de quelques semaines. Je laisserai le rapporteur revenir sur ce point.

Nous aborderons successivement quatre grandes thématiques : la situation des ménages disposant d'un haut patrimoine et payant peu ou pas d'impôt sur le revenu ; les réformes de la fiscalité des hauts revenus ; les réformes de la fiscalité du patrimoine ; l'évasion et la fraude fiscales. Certaines réponses nécessiteront sans doute des compléments aux éléments fournis à l'oral. Aussi pourrez-vous les adresser par écrit au rapporteur et aux membres de la commission. Une fois encore, nous vous remercions de le faire dans des délais utiles à nos travaux.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(M. Roland Lescure et M. David Amiel prêtent successivement serment.)

M. Charles de Courson, rapporteur. Je tiens à vous faire part de mon profond regret de ne pas avoir obtenu toutes les informations que j'ai demandées à vos cabinets respectifs et à vos administrations. J'ai, à plusieurs reprises, sollicité la DGFIP (direction générale des finances publiques) et le cabinet de M. Amiel pour obtenir communication de documents en ma qualité de rapporteur de la commission

d'enquête. J'ai reçu, le 22 mai dernier, communication de l'avis du Conseil d'État sur les amendements dits Mercier au projet de loi de finances (PLF) pour 2026. J'ai également obtenu, le 4 juin, les documents transmis à la commission des finances du Sénat le 31 janvier – alors que je les avais réclamés deux mois plus tôt.

En revanche, j'attends toujours la plupart des éléments que j'ai demandés. Je les ai résumés dans un courrier recommandé du 11 juin 2026. Dans un courrier du 26 mai, je vous ai sollicités pour recevoir l'étude d'impact portant sur la mesure visant à introduire une contribution différentielle sur les hauts patrimoines (CDHP), hypothèse envisagée pour le PLF initial pour 2026. Ce document a d'ailleurs été longuement évoqué et commenté lors de l'audition de M. Éric Lombard, ministre de l'économie de l'époque.

J'ai également demandé, dans un courrier du 29 mai, les déclarations, sous une forme exploitable, d'impôt sur le revenu (IR) et d'impôt sur la fortune immobilière (IFI) des cinquante contribuables redevables de l'IFI les plus fortunés. J'ai aussi envoyé un questionnaire complémentaire à la DGFIP dans un courrier du 15 mai puis dans un courriel en date du 29 mai. La plupart de ces requêtes n'exigent aucun traitement de la part de vos services. Il n'est donc pas admissible qu'elles n'aient pas trouvé de réponse depuis maintenant plusieurs semaines. Comme il ne nous reste que peu de temps pour terminer nos travaux, je vous prie de bien vouloir donner suite à ces demandes dans les meilleurs délais. À défaut, et en application des pouvoirs que l'ordonnance relative au fonctionnement des assemblées parlementaires me confère, je me rendrai sur place dans vos services pour me les faire communiquer.

M. Roland Lescure, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique. Votre commission d'enquête s'intéresse à l'imposition des plus hauts patrimoines et des revenus les plus élevés. Il me semble que, plus largement, elle pose la question de notre pacte social et de la contribution de chaque citoyen, selon son revenu, à notre modèle économique et social. Le pacte social français repose sur une valeur à laquelle nous sommes très attachés : l'équité. En démocratie, il est toujours bon de se réinterroger dans ce domaine, en particulier à la lumière des nouvelles études et informations dont nous disposons.

Regardons d'abord notre système fiscal tel qu'il est. 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, ce qui est l'une de ses vertus. Il n'en reste pas moins qu'une très petite fraction de contribuables peuvent ne pas être soumis à l'impôt sur le revenu quand bien même ils disposeraient d'un patrimoine, notamment immobilier, important. À l'échelle nationale, un peu plus de

13 000 foyers français assujettis à l'IFI n'ont payé aucun impôt sur le revenu en 2024. L'équité de notre système n'est donc pas parfaite.

N'oublions cependant pas que ce panorama fiscal résulte de choix faits à différentes époques par le Parlement. La situation fiscale de certains contribuables en matière d'impôt sur le revenu est le reflet de deux éléments. Le premier est le phénomène, largement documenté, de la « veuve de l'île de Ré », qui concerne des concitoyens possédant un patrimoine élevé mais dont les revenus sont extrêmement faibles. Quant au second, il découle de l'utilisation de l'ensemble des dispositions fiscales que vous avez votées – que nous avons votées d'ailleurs, ayant moi-même été parlementaire dans le passé – à commencer par les déductions d'impôts. Je pense en premier lieu à la déduction des charges pour les travaux dans les monuments historiques, dispositif visant à favoriser l'entretien des joyaux de notre patrimoine national et souvent utilisé par des contribuables dits aisés. Entrent également dans cette catégorie la réduction d'impôt au titre des Sofica (souscriptions au capital des sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle), dont le but est de financer l'industrie de la création cinématographique française grâce à la mobilisation de l'épargne privée, la réduction d'impôt pour les dons aux associations afin d'encourager le financement privé des activités d'intérêt général, et les dispositifs d'investissement locatif pour stimuler la construction de logements dans les zones où l'offre est insuffisante.

Au-delà de la fiscalité des revenus, il y a celle des patrimoines. C'est un fait, les inégalités de patrimoine demeurent importantes en France. En 2024, les 10 % les plus fortunés détenaient 48 % de l'ensemble du patrimoine brut global, soit la même proportion qu'en 2015 : ni plus, ni moins. Je rappelle que dans le monde, les 10 % les plus fortunés détiennent 75 % du patrimoine de la planète : en France, 48 %, dans le monde, 75 %. Il est clair que l'augmentation de la concentration sans précédent de richesses, notamment dans le secteur des nouvelles technologies aux États-Unis, ainsi que les revenus présents et surtout à venir créés par l'intelligence artificielle nous interrogent et nous invitent à aller plus loin dans la coordination internationale.

Pouvons-nous encore améliorer l'équité de notre système fiscal ? Évidemment, oui, mais la manière de le faire n'est pas sans conséquences. D'abord, la lutte contre la suroptimisation fiscale des plus fortunés doit passer, pour être efficace, par davantage de coordination aux échelles européenne et internationale. Les plus fortunés, pour une grande partie d'entre eux, sont mobiles, si bien qu'une réponse uniquement nationale est vouée à renvoyer une image négative de la France sans nécessairement apporter de ressources supplémentaires aux finances publiques.

Il est clair que, en matière de fiscalité des plus fortunés, une action internationale coordonnée est possible et doit être privilégiée. Nous avançons dans ce domaine de façon pragmatique. Au sommet du G20 de Rio de Janeiro, en novembre 2024, les pays présents se sont accordés sur la nécessité d'œuvrer ensemble à une taxation plus équitable des personnes physiques. Des avancées non

négligeables ont été obtenues concernant les entreprises. Elles sont à poursuivre, notamment s'agissant de l'échange automatique de renseignements sur les biens immobiliers, que nous pratiquons déjà pour les comptes bancaires. La France a appelé, avec vingt-six pays volontaires dont l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, le Royaume-Uni, le Brésil et la Corée du Sud, à signer un accord en ce sens, l'Amac RBI (accord multilatéral entre autorités compétentes relatif à l'échange de renseignements déjà disponibles sur les biens immobiliers). Nous espérons pouvoir bientôt parapher cet engagement.

À l'échelle nationale, nous pouvons corriger certaines situations. Les quatre thèmes choisis par le rapporteur nous donneront sans doute l'occasion d'approfondir cet aspect. Nous faisons déjà beaucoup pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, même si nous pouvons sans doute faire mieux.

S'agissant de l'optimisation, nous devons garder en tête que toute mesure nouvelle concernant les plus fortunés doit être examinée à l'aune de son impact sur la lisibilité de l'ensemble du système fiscal et la compétitivité des entreprises ainsi que sur l'équité, objectif mentionné au début de mon intervention. Nous pouvons taxer mieux, mais nous ne devons pas taxer plus. Nous pouvons améliorer l'efficacité ou l'équité, mais sans pour autant augmenter la pression fiscale. Vous le savez, notre taux élevé de prélèvements obligatoires, prévu à près de 44 % du PIB dans la loi de finance pour 2026, rend difficile une politique d'amélioration de l'équité par un alourdissement des impôts. Il est en revanche nécessaire de limiter les situations exceptionnelles qui favorisent l'optimisation et de rapprocher le taux effectif d'imposition du taux nominal.

En outre, ce sont bien les entreprises qui produisent, qui embauchent et qui financent notre modèle social. Ces neuf dernières années, nous avons contribué à réduire le poids de la fiscalité qui pèse sur elles. Résultat : depuis sept ans, la France est le pays le plus attractif d'Europe. Nous ne pouvons pas nous permettre d'entamer cette compétitivité retrouvée.

Un exemple que vous avez tous en tête est celui du pacte Dutreil. C'est un outil essentiel qu'il me semble indispensable de conserver et de préserver pour soutenir la reprise des entreprises, notamment des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI). Dans les dix prochaines années, 500 000 dirigeants partiront à la retraite : nous devons éviter que leurs entreprises passent systématiquement entre les mains d'investisseurs étrangers. Mon attachement à ce dispositif essentiel n'empêche évidemment pas de chercher à améliorer son efficacité. Vous vous en souvenez, les débats sur le PLF pour 2026 ont conduit à le recentrer pour lutter contre certains abus, mais le Parlement n'a pas souhaité aller au-delà de l'exclusion des bien somptuaires. Notre politique consiste à permettre à nos entreprises de grandir en France : il y va de notre souveraineté. Gardons cette exigence à l'esprit au moment de débattre de toutes les idées qui pourront émerger de votre travail.

Pour conclure, je suis convaincu que l'absence de majorité n'empêche pas de trouver des compromis ni d'obtenir des avancées, comme les débats parlementaires sur le PLF pour 2026 l'ont montré. Je ne doute pas que les enjeux soulevés par votre commission d'enquête animeront à nouveau les débats à l'automne. Seulement, plus que jamais compte tenu de la situation internationale, nous devons nous mettre d'accord sur une chose : la France ne peut pas se permettre de ne pas avoir de budget au 1er janvier 2027. Cet objectif doit être notre boussole et notre priorité absolue. Au-delà, les questions fiscales les plus structurantes sont essentielles – que l'on pense à la taxation des plus fortunés ou des successions – et je ne doute pas qu'elles trouveront leur place dans la campagne présidentielle de 2027, éclairées notamment par les conclusions de votre commission d'enquête.

M. David Amiel, ministre de l'action et des comptes publics. Les conclusions de vos travaux feront sûrement débat, mais il sera extrêmement utile de disposer d'un constat partagé – autant que possible – sur cette question hautement politique et éminemment technique, dont les dimensions sont économiques, budgétaires, fiscales et juridiques, ce dernier aspect ayant occupé une partie du débat budgétaire de l'automne dernier.

Les administrations vous ont transmis, sous diverses formes, beaucoup des éléments que vous aviez demandés, monsieur le rapporteur. Il n'y a en revanche pas, à ma connaissance, d'étude d'impact sur la CDHP : il n'y a pas de document relu, validé et prêt à être déposé, parce que la contribution différentielle sur les hauts patrimoines ne figure pas dans la loi de finances. Une étude préliminaire existe – je le dis avec les précautions qui s'imposent dans une commission d'enquête –, mais il s'agit d'un document incomplet et non validé. Elle vous sera évidemment transmise, mais, encore une fois, ce n'est pas une étude d'impact, au sens où on l'entend à l'Assemblée nationale. Il est important de le préciser, parce que, comme vous le savez, il y a dans les travaux administratifs des phases de relecture, de corroboration des chiffres, etc.

Les déclarations d'IR et d'IFI des cinquante contribuables les plus fortunés parmi les redevables de l'impôt sur la fortune immobilière seront mises à votre disposition à Bercy pour que vous puissiez les consulter. Ces données relèvent évidemment du secret fiscal et sont particulièrement sensibles.

L'égalité devant l'impôt est un pilier essentiel de notre pacte social. La lutte contre la reproduction des inégalités et contre les inégalités devant l'impôt intéresse de nombreux élus et parlementaires, même si leur appréhension du sujet est diverse. La transparence sur les chiffres est nécessaire, parce que la justice fiscale ne peut pas nous faire tomber dans le n'importe quoi fiscal. Il faut cerner précisément les problèmes à résoudre. Le taux de prélèvements obligatoires est très élevé dans notre pays. Pour autant, il faut être sûr que chacun paye sa juste part d'impôts.

À ce titre, une note de l'Institut des politiques publiques (IPP), intitulée « Quels impôts les milliardaires payent-ils ? », a ouvert un débat important, qui a fait apparaître que le pilotage des revenus pouvait, dans certaines situations, conduire à une dégressivité de la fiscalité acquittée au sommet de la distribution des revenus. Néanmoins, les résultats ont donné lieu à des lectures qu'il convient de préciser. Les auteurs de la note définissent le revenu économique comme « l'ensemble des revenus réalisés et contrôlés effectivement par le foyer fiscal ». Or cette définition assimile des situations très différentes : elle englobe aussi bien des actifs aussitôt réinvestis en actifs professionnels que des profits thésaurisés dans une holding familiale. Or, quand un individu réinvestit pour créer de la richesse économique et des emplois dans le pays, il ne fait pas exactement la même chose que celui qui met de l'argent de côté pour son propre capital. Ces considérations ont influencé notre réflexion sur la taxe sur les holdings, inscrite dans le dernier projet de loi de finances.

De la même manière, pour ce qui est de la dégressivité observée au sommet de la distribution, les termes ont leur importance. 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. Or, là aussi, il est légitime et essentiel de préserver l'activité et l'investissement de nos entreprises. Je ne défendrai pas une augmentation de l'IS pour résorber cet écart, car cela se ferait au détriment de notre investissement et de notre capital productif.

Il existe également des situations de fraude fiscale, qui sont, par définition, illégales. Il y a par ailleurs des optimisations légales, lesquelles conduisent parfois à des suroptimisations. Je tiens à rappeler les mesures prises ces dernières années en la matière. Concernant le recours à des holdings patrimoniales, une taxe sur les holdings a été instaurée dans la loi de finances initiale pour 2026 : elle cible l'inscription dans leurs actifs de biens à caractère personnel ou somptuaire, afin de correctement tracer la frontière entre patrimoine professionnel et patrimoine privé. Cette distinction est extrêmement importante à mes yeux.

S'agissant de la faculté de certains contribuables à privilégier les formes de revenus les moins imposées, la CDHR (contribution différentielle sur les hauts revenus) a été créée dans la loi de finances initiale pour 2025. Prolongée dans la loi de finances initiale pour 2026, elle établit un plancher d'imposition fixé à 20 % du revenu pour les plus hauts revenus, quelles que soient leurs formes, afin de garantir une contribution minimale. De même, le régime de l'apport-cession a été resserré dans la dernière loi de finances initiale, ainsi que le pacte Dutreil, dont les biens somptuaires ont été exclus.

Vous le voyez, plusieurs mesures rectificatives ont été prises à l'échelle internationale comme nationale. Le paysage fiscal français est extrêmement morcelé et complexe, ce qui favorise les comportements d'optimisation abusifs, lesquels s'appuient sur des véhicules détournés de leur objectif initial. Dans un souci d'hygiène démocratique et fiscale, il me paraît essentiel de s'interroger en

permanence sur l'efficacité des dispositifs en vigueur pour éventuellement les corriger.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ma première question porte sur les ménages disposant d'un haut patrimoine et payant peu ou pas d'impôt sur le revenu. En janvier 2026, votre prédécesseur, M. Éric Lombard, a révélé que « parmi les personnes les plus fortunées, des milliers ont un revenu fiscal de référence de zéro. Ils ne paient aucun impôt sur le revenu ! » Monsieur Lescure, vous avez, comme Mme Amélie de Montchalin, commencé par contester ce chiffre. Or une note de la DGFIP du 31 janvier 2026 a indiqué que, sur les 40 000 contribuables payant le plus d'IFI, 13 335 redevables, soit un tiers, affichaient un revenu fiscal de référence (RFR) nul ou très faible.

Ignoriez-vous l'existence de cette note ou cet état de fait au moment où vous avez contredit M. Lombard ? N'avez-vous pas demandé des notes ou des documents à votre administration à la suite des déclarations de votre prédécesseur ? Et, le cas échéant, lesquels ?

M. Roland Lescure, ministre. J'ai retracé la chronologie des déclarations. D'abord, je n'ai pas remis en question le chiffre de M. Lombard mais l'existence d'une note. Le 12 janvier, dans *Libération*, Éric Lombard déclare que des milliers de contribuables échappent à l'impôt. Le 13 janvier, lors des questions au gouvernement, ma collègue Amélie de Montchalin nie l'existence d'une telle note. Le matin du 15 janvier, je dis dans une grande radio nationale qu'à ma connaissance, cette note n'existe pas : croyez-moi que je m'étais assuré, entre le 13 et le 15 janvier, que c'était bien le cas. Il se trouve que le 14 janvier, les sénateurs ont demandé à Bercy de produire une note sur le sujet. Ce travail a été fait et, le 31 janvier, ces chiffres, qui n'existaient pas sous forme de note le 15 janvier et dont je n'avais pas connaissance, ont été rendus publics par une fuite – cela arrive. Je retrace cette chronologie, car elle explique mes propos du 15 janvier.

M. Charles de Courson, rapporteur. Nous nous intéressons à cette question parce qu'il y a une confusion dans le débat parlementaire entre les hauts revenus et les hauts patrimoines. Nous avons demandé à vos services les raisons pour lesquelles un tiers – proportion considérable – des contribuables acquittant le plus d'IFI affichent un revenu fiscal de référence nul. Nous commençons à avoir des explications. Environ 25 % à 30 % des cas s'expliqueraient par les déficits fonciers, mais il y a bien d'autres causes. Nous attendons avec impatience l'analyse de la situation de ces foyers fiscaux. D'où vient le problème ? Nous voudrions obtenir des éléments quantitatifs précis.

M. David Amiel, ministre. Il y a 13 324 foyers qui sont redevables de l'impôt sur la fortune immobilière et qui n'acquittent pas d'impôt sur le revenu. Environ un tiers de cette population, 4 556 foyers pour être précis, a un impôt sur le revenu nul avant l'application des réductions et des crédits d'impôt. Cette situation peut s'expliquer par la déductibilité partielle de la contribution sociale généralisée (CSG), l'imputation d'un déficit professionnel sur le revenu global, la déductibilité de certaines charges, les pensions alimentaires, les versements sur le PER (plan d'épargne retraite) ou les charges foncières pour les propriétaires d'un monument historique. Le travail continue pour analyser la part respective de chaque dispositif.

Les deux autres tiers, soit 8 768 foyers, ont un revenu fiscal de référence médian de 52 518 euros, un IR médian avant réductions et crédits d'impôt de 2 604 euros et un IR final ramené à zéro par imputation des réductions et des crédits d'impôt, catégorie dans laquelle figure le Cisap (crédit d'impôt services à la personne) ou la réduction d'impôt pour dons à des associations. Nous sommes à votre disposition, dans la mesure des données statistiques que nous possédons, pour continuer à vous éclairer sur cette distribution.

M. Charles de Courson, rapporteur. Quand aurons-nous le détail ? Nous avons déjà reçu des premiers éléments de réponse ; vos services nous ont dit qu'ils nous transmettraient des éléments plus précis, dont nous avons besoin pour rédiger notre rapport. Des travaux très intéressants sur les avantages fiscaux ont montré que ceux-ci n'expliquaient pas le différentiel, puisque ces mécanismes sont presque tous plafonnés et que les taux tournent autour de 2 % des revenus fiscaux de référence ; par exemple, les Sofica sont plafonnés à 18 000 euros. Il ne reste plus que deux ou trois avantages fiscaux non plafonnés, dont celui lié à l'investissement outre-mer. Ce n'est pas cela qui explique les déductions fiscales. Nous attendons le résultat de vos travaux avec impatience. Sont-ils presque terminés ? Pouvez-vous nous les transmettre d'ici à une semaine ou à quinze jours ?

M. David Amiel, ministre. Pour les deux tiers des foyers dont l'IR est ramené à zéro par les réductions et les crédits d'impôt, une grande part du chemin est accomplie avant même l'imputation de ces dispositifs : ces foyers possèdent des patrimoines importants, mais leur IR médian avant les réductions et les crédits d'impôt est de 2 604 euros. Ils utilisent donc probablement les mêmes mécanismes fiscaux que le tiers des foyers dont l'IR est déjà nul. Ces véhicules sont, par exemple, l'imputation d'un déficit professionnel ou la déductibilité partielle. L'usage de la LMNP (location meublée non professionnelle) n'est pas plafonné, contrairement aux réductions et crédits d'impôt.

Pour ce qui est des éléments complémentaires que vous avez demandés, les services poursuivent leurs travaux. Ils font évidemment le maximum pour vous apporter des éléments statistiques complémentaires.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ce serait bien de me donner une date butoir, parce que je dois finir mon rapport avant la fin du mois. Quels sont les délais ?

La question complémentaire que nous avons posée aux services concernait les foyers dont l'IR était inférieur à 10 % de leur RFR. C'est sur ce point que nous attendons une réponse. Pourrions-nous l'obtenir sous une semaine pour pouvoir l'intégrer au rapport ?

M. David Amiel, ministre. Nous vous transmettrons des éléments complémentaires sous dix jours.

M. Charles de Courson, rapporteur. Le 27 février dernier, M. Lombard a également déclaré : « Il y a, j'estime, autour de 50 000 ménages probablement, si on fait un calcul statistique rapide, qui ont un revenu fiscal de référence modeste par rapport à leur patrimoine financier ». Êtes-vous d'accord avec cette estimation ? Avez-vous demandé et obtenu de vos services communication de notes ou de documents infirmant ou confirmant ces propos ?

M. Roland Lescure, ministre. Des estimations tournant autour de quelques dizaines de milliers de foyers ont été évoquées pour la contribution différentielle sur les hauts patrimoines mais, à ma connaissance, il n'y a pas de document administratif qui valide l'estimation de 50 000 ménages, comme la directrice générale des finances publiques a eu, je crois, l'occasion de vous le dire. J'imagine que M. Lombard a avancé ce chiffre en s'appuyant sur sa mémoire de discussions avec les services.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous n'avez pas cherché à vérifier cette estimation ?

M. David Amiel, ministre. S'agissant de situations précises comme celle des foyers s'acquittant d'un montant d'IFI élevé sans être imposés sur le revenu, nous pouvons fournir des estimations statistiques. Je crois savoir que vous avez évoqué, lors d'auditions précédentes, les différentes simulations effectuées par les services concernant la CDHP. Selon celles conduites en 2025, 41 000 foyers auraient pu être concernés si le seuil retenu avait été un patrimoine supérieur à 5 millions d'euros.

M. Charles de Courson, rapporteur. Effectivement, Éric Lombard a précisé devant notre commission que trois seuils avaient été testés – 2 millions, 3 millions et 5 millions – et nous a indiqué les recettes fiscales estimées pour chacun.

J'en viens à une question sur les ménages disposant d'un haut patrimoine et payant peu ou pas d'impôt sur le revenu. De manière générale, quel regard portez-vous sur ces contribuables ? Travaillez-vous sur des projets destinés à remédier à ces situations ? Si oui, lesquels ?

M. David Amiel, ministre. Voici une question de nature différente des précédentes. À mon sens, il faut surtout s'interroger sur les raisons qui conduisent à cette situation, laquelle recouvre des réalités variées.

D'abord, il y a la fraude fiscale. Il ne s'agit pas d'un recours abusif à des mécanismes légaux, mais de déclarations frauduleuses par lesquelles des personnes qui devraient s'acquitter de l'impôt sur le revenu ne paient rien. Les moyens dévolus aux contrôles fiscaux ont été renforcés de manière continue et les quelque 13 000foyers dont nous parlons font très régulièrement l'objet de contrôles – le taux de redressement est d'ailleurs élevé, ce qui montre que les dispositifs de ciblage et de croisement mobilisés par la direction générale des finances publiques sont efficaces. Ne pas prendre cet aspect en compte fausserait nos débats.

Ensuite, il y a les cas, parfaitement légitimes, de foyers au patrimoine élevé qui ne paient pas d'impôt sur le revenu parce que leurs revenus professionnels sont très fluctuants – je pense notamment aux travailleurs indépendants.

Enfin, il y a le contournement ou le détournement de certains mécanismes fiscaux. Nous avons évoqué le recours aux holdings et divers mécanismes déjà abordés lors la discussion de la précédente loi de finances. Il nous faudra comprendre l'impact des lois de finances pour 2025 et 2026 afin de savoir s'il y a des compléments ou des correctifs à apporter. Les chiffres dont nous parlons sont en effet antérieurs aux nouvelles dispositions en vigueur.

Mme Estelle Mercier, présidente. Interrogée lors de la séance de questions au gouvernement du 14 janvier 2026 au sujet des millionnaires ne payant pas d'impôt sur le revenu, Amélie de Montchalin avait répondu : « il n'est pas vrai de dire que des dizaines de milliers de Français fortunés ne paieraient aucun impôt sur le revenu ». L'ancienne ministre de l'action et des comptes publics a-t-elle menti à la représentation nationale ?

Ces 13 000 millionnaires ne relèvent pas tous du phénomène de la « veuve de l'île de Ré ». Les contrôles sur cet échantillon ont montré que, dans 58 % des

cas, il y avait eu des sous-déclarations, qui ont d'ailleurs donné lieu à des redressements. Cela n'a rien de négligeable.

Les données les plus récentes sur le patrimoine des Français datent de 2016, dernière année de déclaration à l'ISF (impôt de solidarité sur la fortune). Les études menées aujourd'hui se fondent donc sur des informations remontant à dix ans, qui sont réactualisées au mieux. Les quelque 13 000 foyers identifiés ne sont sans doute que la partie émergée de l'iceberg puisque nous ne connaissons qu'incomplètement le patrimoine, notamment mobilier, des contribuables. Si nous disposions de l'ensemble des données, sans doute constaterions-nous que le phénomène a davantage d'ampleur.

Réfléchissez-vous aux moyens de mieux connaître et évaluer ce patrimoine, notamment dans le but de limiter la fraude ou la suroptimisation fiscales ? Pourquoi ne pas créer un formulaire de déclaration patrimoniale pour les foyers dont le patrimoine excéderait un certain seuil – 10 millions, 50 millions ou 100 millions –, même sans impôt correspondant ?

M. Roland Lescure, ministre. Vous avez auditionné Mme de Montchalin : j'imagine que vous lui avez posé la question et qu'elle vous a répondu. Je ne me permettrai pas de qualifier ses propos, que je cite à nouveau : « il n'est pas vrai de dire que des dizaines de milliers de Français fortunés ne paieraient aucun impôt sur le revenu. Aucun document à Bercy ne montre une telle chose. » Le lendemain de cette séance à l'Assemblée, c'est-à-dire le 15 janvier, j'ai affirmé à mon tour qu'il n'y avait pas de note allant de sens, comme me l'ont assuré mes services. Je ne vais pas jouer sur les mots mais, en effet, 13 335, ce n'est pas des dizaines de milliers de Français.

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.

M. David Amiel, ministre. Il est vrai que nous devons améliorer notre connaissance statistique des patrimoines, en particulier des patrimoines financiers. Pour autant, à titre personnel, je ne suis pas favorable à la création d'une nouvelle obligation déclarative, qui ne me paraît pas de nature à régler ce problème. Le fait qu'elle ne donne pas lieu à une imposition comporterait un risque constitutionnel et engendrerait des difficultés pour le contrôle : comment sanctionner une sous-déclaration alors même qu'aucune contribution n'est prélevée ?

Le projet conjoint de la DGFIP et de l'Insee, « Patristat », en cours de déploiement, vise à mieux exploiter les données concernant le patrimoine, notamment les assurances vie, les détentions de capital de sociétés supérieures à 10 % – critère retenu dans la note de l'IPP – et les successions, pour lesquelles, cela

a souvent été souligné lors des débats sur le PLF, il est difficile d'accéder à des données statistiques fiabilisées. L'intelligence artificielle et la reconnaissance optique nous permettront, à cet égard, de mieux analyser les actes notariés.

M. Charles de Courson, rapporteur. L'absence de données fiables sur le patrimoine des Français est flagrante. Prenons les déclarations de succession : les représentants du Conseil supérieur du notariat nous ont indiqué que les formulaires numérisés par les études étaient imprimés sur papier en vue de leur transmission aux services fiscaux. Vous avouerez que ce sont des méthodes à la grand-papa ! Ces déclarations, qui portent sur tous les biens, dès le premier euro, contribueraient pourtant à mieux évaluer les patrimoines, notamment les plus élevés, en particulier les biens professionnels, dont la prise en compte fait partie des grands problèmes auxquels nous nous heurtons.

Deuxième observation : les dossiers remplis dans le cadre du dispositif Dutreil sont toujours sur support papier, si bien que la Cour des comptes a dû tous se les palucher, si je puis dire, pour produire son très intéressant rapport sur ce pacte.

Dans quel délai ces documents seront-ils informatisés ? Pour le pacte Dutreil, un délai de deux ans nous a été annoncé. Pour les déclarations de succession, l'année 2032 a été évoquée, alors même que les formulaires sont déjà informatisés chez les notaires. Le Conseil supérieur du notariat nous a expliqué que les études devaient modifier leurs systèmes informatiques car vos services leur demandent des éléments qui n'y figurent pas. Tout cela est assez archaïque. Cela favorise d'ailleurs le caractère parfois un peu idéologique de ces débats – pour dire les choses gentiment –, qui devraient pourtant se fonder sur des éléments objectifs.

Pour les assurances vie, nous disposons des informations nécessaires grâce au Ficovie (fichier des contrats de capitalisation et d'assurance vie), qui recense les contrats souscrits. La lacune majeure concerne donc les informations sur les biens professionnels, en particulier les actions de sociétés non cotées en Bourse, même si les échanges auxquels elles donnent lieu peuvent fournir des indications.

M. David Amiel, ministre. Je partage vos constats sur les lenteurs de la dématérialisation, les lacunes statistiques actuelles et leur caractère incompréhensible. Je souscris aussi à votre appel à accélérer. Pour avoir auditionné la DGFIP et le Conseil supérieur du notariat, vous savez que des projets pilotes sont en cours. Nous nous tenons à votre disposition pour prendre en compte toute recommandation de votre commission d'enquête qui favoriserait, sur le plan technique, un déploiement plus rapide de ces chantiers. Cette accélération est un enjeu clé, qu'il s'agisse des assurances vie, des transmissions ou des biens professionnels.

Mme Eva Sas (EcoS). Je souscris à votre constat sur le manque de données relatives au patrimoine, auquel j'ai été moi-même confrontée lors de la rédaction de mon rapport sur la proposition de loi instaurant un impôt plancher de 2 % sur le patrimoine des ultrariches. J'ajoute que ce flou sur la base fiscale arrange bien ceux qui ne souhaitent pas faire contribuer les hauts patrimoines. Il est effectivement nécessaire d'accélérer dans ce domaine.

Le plafonnement des impôts sur le patrimoine, en l'occurrence de l'IFI, en fonction des revenus est la principale raison pour laquelle l'impôt devient régressif au-delà d'un certain niveau. Pensez-vous que ce mécanisme nuit à la progressivité de notre système fiscal, notamment lorsque les revenus, au lieu d'être distribués, sont stockés dans des holdings ? Le coût de ce plafonnement avait été évalué à 92 millions d'euros par les sénateurs Albéric de Montgolfier et Vincent Éblé dans leur rapport d'information sur la transformation de l'ISF en IFI, qui remonte à 2019. Cette estimation vous paraît-elle toujours pertinente ou doit-elle être actualisée ?

Ma deuxième question concerne le projet de contribution différentielle sur les hauts patrimoines lancé par le prédécesseur de M. Lescure. Il prévoyait un taux de 0,5 %, sans plafonnement, le Conseil constitutionnel considérant qu'un tel niveau de prélèvement ne nécessitait pas de plafond. Avez-vous abandonné cette piste alors que la taxe holding, qui constituait une solution alternative, a été vidée de son contenu ?

M. Roland Lescure, ministre. Deux pistes avaient été envisagées en 2025 : une contribution différentielle sur les hauts patrimoines et une contribution sur les holdings familiales. Je précise que j'ai seulement contribué à la phase finale de ces travaux puisque j'ai été nommé le 5 octobre 2025 et que le projet de loi de finances a été déposé le 14 octobre, mais je suis là pour représenter le gouvernement. Il fallait choisir l'une ou l'autre des taxations. Appliquer les deux, en plus d'être très complexe, aurait ajouté l'insulte à l'injure.

La CDHP aurait présenté le risque d'affecter le patrimoine professionnel – point sur lequel a d'ailleurs porté l'essentiel des débats sur la taxe Zucman –, donc de faire fuir des entrepreneurs qui détiennent des participations importantes dans des sociétés fortement valorisées sans pour autant en tirer des revenus élevés.

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. À l'issue du débat parlementaire, une bonne partie des dispositions prévues par le gouvernement ont été rejetées et le dispositif est, il faut le reconnaître, devenu plus concentré.

M. David Amiel, ministre. Le plafonnement de l'IFI en fonction des revenus n'est pas le principal mécanisme d'optimisation auquel recourent les foyers redevables de cet impôt : sur les 13 335 ménages concernés, seuls 6,4 % en bénéficient. Ce sont bien davantage les mécanismes que j'évoquais tout à l'heure qui jouent.

Mme Eva Sas (EcoS). Monsieur Lescure, aucun des deux dispositifs initialement envisagés n'a finalement été appliqué, puisque la taxation des holdings a été vidée de son contenu. Comptez-vous instaurer une CDHP ou élaborer une taxation sur les holdings plus ambitieuse ?

M. Roland Lescure, ministre. Je ne veux pas me défiler mais l'avenir, c'est David Amiel qui le prépare. La composition de l'Assemblée nationale n'ayant pas changé depuis octobre dernier, il est probable que les débats sur ces dispositifs produiraient les mêmes effets.

Mme Estelle Mercier, présidente. Notons que la CDHP n'a pas fait l'objet de débats.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Les foyers qui intéressent notre commission sont ceux situés parmi les 0,01 % les plus riches : ce sont ceux dont l'impôt sur le revenu est dégressif. S'agit-il des mêmes foyers que les 13 335 que nous évoquons ici ?

J'aimerais savoir à quel niveau de revenus l'impôt n'est plus progressif et combien de ménages payent plus de 45 % d'IR. On entend que beaucoup de riches échappent à l'impôt alors qu'ils sont nombreux à en payer – 200 000 foyers sont redevables de l'IFI, par exemple.

M. David Amiel, ministre. Le top 0,01 % renvoie à la note de l'IPP, qui s'appuie sur des évaluations du revenu économique englobant l'ensemble du patrimoine. Le chiffre de 13 335 concerne certaines des personnes redevables de l'IFI. Ce ne sont donc pas les mêmes ménages, même si certains peuvent figurer dans les deux bases.

Pour éviter de vous dire des bêtises, je vous transmettrai par écrit des chiffres précis en réponse à vos autres questions.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). La gauche fait semblant de découvrir un problème qui n'est pas récent. Combien de redevables de l'ISF n'étaient pas assujettis à l'impôt sur le revenu ? J'imagine que les proportions sont assez similaires à ce que nous constatons pour l'IFI.

Charles de Courson a toujours été critique envers l'ISF et l'IFI, considérant que ces impôts passaient à côté de leur cible – je suis assez d'accord. En 2022, il déclarait qu'additionner IR et IFI n'était « pas sérieux ». En nous focalisant sur ces 13 335 foyers, ne nous trompons-nous pas de débat ? Ce qui doit retenir notre attention, à mon sens, ce sont ces fameux 0,01 % de ménages pour lesquels l'impôt n'est pas progressif.

Mme Estelle Mercier, présidente. Monsieur Cazeneuve, permettez-moi de vous dire que si vous aviez suivi assidûment les débats de notre commission d'enquête, vous sauriez que nos travaux ne se focalisent pas sur ces 13 000 millionnaires, qui nous paraissent constituer la partie émergée d'un iceberg dont nous avons du mal à évaluer la taille, compte tenu du manque de données concernant le patrimoine des Français. Nous nous intéressons aussi à la contribution des plus hauts revenus, dont font partie ces fameux 0,01 %.

M. David Amiel, ministre. Pour répondre à votre deuxième question, je peux vous dire qu'environ 40 000 personnes assujetties à l'ISF ne payaient pas d'impôt sur le revenu.

Le rapprochement entre IFI et IR fausse effectivement un peu le débat. Mieux vaudrait se demander, dispositif par dispositif, si des ménages utilisent certains mécanismes dans un sens contraire à l'intention du législateur pour contourner leurs obligations et se soustraire au paiement de tel ou tel impôt. L'étude consacrée aux 13 335 foyers a le mérite de montrer que les cas concernés sont extrêmement variés. C'est la raison pour laquelle nous estimons important de mener la réflexion, dispositif par dispositif, même si c'est une tâche aussi ingrate que colossale.

M. Charles de Courson, rapporteur. Monsieur Amiel, vous affirmez qu'une obligation de déclaration sur l'état du patrimoine – ce sur quoi portent les déclarations de succession où les biens sont déclarés dès le premier euro – poserait des problèmes constitutionnels. Cet argument ne me paraît pas fondé. Prenons l'exemple des participations excédant 10 % du capital d'une entreprise. Elles doivent être déclarées sans pour autant que cela donne lieu à une taxation. De manière générale, des informations sont transmises au fisc sans pour autant être liées à une imposition.

On retombe toujours sur le même problème. Dès l'origine, les biens professionnels étaient exclus de l'assiette de l'ISF – je le dis à nos collègues de gauche par souci d'équilibre.

Lors de leur audition, les représentants de l'Insee ont souligné que la comparaison entre les informations issues de la grande enquête triennale « Histoire de vie et Patrimoine » avec les comptes de patrimoine de la comptabilité nationale faisait apparaître des écarts énormes. Les plus hauts patrimoines ont tendance à sous-déclarer et certains refusent même de participer à l'enquête. Malgré les redressements statistiques, l'Insee ne peut donc pas fiabiliser les informations concernant les 5 % de ménages les plus riches.

Mme Estelle Mercier, présidente. Nous en venons à la deuxième séquence : les questions relatives à la fiscalité des hauts revenus.

M. Charles de Courson, rapporteur. Une contribution différentielle sur les titulaires de hauts revenus a été adoptée dans la loi de finances pour 2025. Du fait de l'optimisation du versement des dividendes menée par les contribuables les plus aisés, le produit de la CDHR s'est élevé à 400 millions d'euros pour 2025 au lieu du 1,9 milliard prévu. Eu égard au rendement très faible de la CDHR, cet outil vous semble-t-il pertinent pour renforcer la contribution des ménages les plus aisés ? Vos services travaillent-ils pour améliorer le rendement de cette imposition dans le cadre de la préparation des lois de finances pour 2027 ? Quelles sont les prévisions de rendement pour 2026 ?

M. David Amiel, ministre. Les prévisions pour 2026, assez prudentes, s'élèvent à 640 millions d'euros. Il me semble que la CDHR joue un rôle utile de filet de sécurité en matière fiscale. Le faible rendement constaté en 2025 s'explique par un effet conjoncturel : le caractère temporaire du dispositif conjugué à la censure du gouvernement Barnier a permis à certains contribuables d'anticiper des versements de dividendes en 2024.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous n'avez pas répondu à la sous-question : ne faut-il pas remonter le taux de 20 % ? D'où sort-il, d'ailleurs ?

M. Roland Lescure, ministre. Par principe, quand un impôt n'est pas au rendez-vous parce que l'assiette est insuffisamment large, je ne suis pas sûr qu'augmenter le taux soit la meilleure manière d'en améliorer l'efficacité. Vous

taxerez plus ceux qui déclarent, mais toujours pas ceux qui ne déclarent pas. Je resterais donc assez prudent sur ce point.

M. David Amiel, ministre. La CDHR s'inscrit en outre dans un paysage fiscal différent de celui qu'il était au moment des discussions menées par le gouvernement Barnier, compte tenu du relèvement de la CSG intervenu dans la dernière loi de finances.

Mme Estelle Mercier, présidente. Parmi les éléments de justification de la nouvelle taxe sur les holdings, il apparaissait clairement que ce dispositif devait contribuer à lutter contre la suroptimisation fiscale ou contre les mécanismes d'optimisation fiscale particulièrement agressifs. J'ai trouvé intéressant que le gouvernement reconnaisse pour une fois que certaines dispositions, certes légales, participaient d'une suroptimisation à la limite de la légalité. Cette taxe était dès sa création mitée par un grand nombre d'exemptions. Celle qui a été adoptée ne remplit pas du tout l'objectif initial, puisqu'elle n'intègre que les biens somptuaires et que son rendement serait d'environ 100 millions d'euros.

Comment peut-on accepter que les ultrariches, en France, ne contribuent pas à la hauteur de leurs facultés ? La note de l'IPP est éloquente à ce sujet : le taux effectif est très dégressif chez les 0,01 % des Français les plus riches et tombe à moins de 25 %, alors que la plupart des Français, toutes contributions confondues, payent plus de 50 %. Comment de tels écarts peuvent-ils se creuser en toute légalité ? Êtes-vous d'accord avec l'avocat fiscaliste Marc Bornhauser, qui a déclaré ici même que la France est un paradis fiscal pour les plus riches ?

M. Roland Lescure, ministre. Le débat sur la taxe holding a eu lieu. Vous savez très bien ce que souhaitait le gouvernement. C'est le Parlement qui a décidé de réserver la taxation des holdings aux biens dits somptuaires. Dans notre proposition, ce qu'on pourrait qualifier d'épargne dormante ou de thésaurisation excessive devait être taxé, tout en préservant – ce n'est pas simple – les investissements productifs. Ce sont eux en effet qui permettent au capitalisme familial de se développer – peut-être insuffisamment, certes –, même s'il va falloir organiser la relève ces dix prochaines années dans un certain nombre d'entreprises familiales.

M. Christophe Mongardien (EPR). Si augmenter le taux de la CDHR n'est pas forcément une bonne idée, ne faudrait-il pas baisser les seuils pour élargir l'assiette ?

M. David Amiel, ministre. À titre personnel, je pense que nous avons besoin de stabilité, en matière de taux comme d'assiette. Le dispositif de la CDHR est ciblé et il s'articule avec la CEHR (contribution exceptionnelle sur les hauts revenus). Il est cohérent dans sa forme actuelle. Par ailleurs, la CSG sur certains revenus du capital a déjà augmenté dans le cadre de la dernière loi de finances.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Je pense que la CDHR est un bon dispositif, qu'il faut pérenniser. Il serait très intéressant de se pencher sur le cas de ceux qui la paient tout en échappant à l'IR. Ces données nous permettraient peut-être d'attraper toute une série de gens.

M. Charles de Courson, rapporteur. On ne peut toutefois que constater l'échec de cette mesure temporaire. Certes, il y a eu la censure, qui a facilité l'optimisation. Je faisais cependant partie de ceux qui disaient dès le début que jamais l'État ne toucherait la recette escomptée. Pour échapper à cette mesure exceptionnelle, il suffisait soit de ne plus distribuer les dividendes, soit d'anticiper les distributions – c'est ce qui s'est passé. Pour être efficace, un tel dispositif ne peut pas être exceptionnel. Je pense que tous les membres de la commission d'enquête seront d'accord là-dessus.

Venons-en à la troisième partie, consacrée à la fiscalité des hauts patrimoines. Une contribution différentielle sur les hauts patrimoines devait figurer dans le texte initial du projet de loi de finances pour 2026. Quelles raisons ont conduit à travailler sur ce dispositif puis à l'écarter ? Continuez-vous à étudier un tel dispositif en vue de l'examen du PLF pour 2027 ? Dans la version qui était proposée, les biens professionnels étaient exclus de l'assiette, les contrats d'assurance vie étaient inclus, et le montant n'était pas plafonné en fonction du revenu.

M. Roland Lescure, ministre. Je pense avoir déjà répondu à la présidente sur les pistes à l'étude. N'ayant été nommé que le 5 octobre, soit une dizaine de jours avant le dépôt du PLF, je n'ai évidemment pas participé à l'ensemble de ces travaux, mais je me suis un peu renseigné. Il y avait deux pistes.

La première, c'était la fameuse contribution différentielle sur les hauts patrimoines, qui aurait pu concerner les patrimoines supérieurs à 2 millions d'euros dont l'imposition était inférieure à 0,5 % de la valeur. La seconde, c'était une taxe ciblée sur les holdings familiales, qui visait directement l'optimisation des structures en question. Le gouvernement a retenu cette dernière option. Elle répondait plus précisément, selon nous, au mécanisme d'évitement fiscal par

interposition de holdings – on peut avoir des holdings pour de plus ou moins bonnes raisons.

La première piste présentait des risques. Si l'on voulait un dispositif simple, on risquait notamment de taxer les licornes, les business angels ou les entreprises potentiellement bien valorisées mais qui ne rapportent aucun revenu. Les sortir de l'assiette aurait supposé d'élaborer un système d'une grande complexité.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans le cas d'une taxe holding qui frapperait l'ensemble des biens non professionnels, se pose la question de la trésorerie de l'entreprise. Lors de son audition, la DGFIP a indiqué avoir cherché 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 de revenus non distribués. Elle a ajouté que ses travaux n'avaient pas été conclusifs. Pour quelles raisons, selon vous ? Pouvez-vous nous transmettre la note de vos services résumant ces recherches ? J'avais déposé sur le PLF un amendement, qui avait été adopté en commission des finances, visant à établir que tous les biens à caractère non professionnel sont taxables. On nous a opposé la nécessité de distinguer entre les trésoreries dormantes et les non dormantes – distinction qui existe en droit américain, même si je conviens qu'elle n'est pas simple. Où en êtes-vous dans vos réflexions ?

Pour l'heure, nous sommes impatients de savoir combien va rapporter la taxe holding ! Son rendement a été estimé, dans vos travaux, à 100 millions d'euros. Or beaucoup d'entre nous pensent que si l'État gagne 20 ou 30 millions, ce sera déjà très bien. Son taux est en effet tellement astronomique que, si un yacht est détenu par une holding, son propriétaire choisira soit de l'en sortir, soit de le vendre pour ensuite le louer. Face à un taux de 20 %, l'assiette fiscale va tout simplement disparaître. Cet impôt était donc fait, si je puis dire, pour que l'assiette disparaisse.

M. David Amiel, ministre. Il faut tout de même rappeler quelle était la situation : il n'y avait pas de majorité au moment d'examiner la version initiale de la taxe sur les holdings. L'Assemblée étant la même qu'il y a six mois, il me semble important de garder ce point à l'esprit, même si l'on peut toujours espérer que les travaux de votre commission d'enquête fassent évoluer les convictions de chacun. La version finale de la taxe holding ne correspond pas à la version initiale. C'est le débat parlementaire qui l'a fait évoluer.

Mme Estelle Mercier, présidente. La CDHP ne résout pas le problème qui nous intéresse. En réalité, les plus riches ne déclarent quasiment pas de patrimoine personnel ; ils déclarent tout en patrimoine professionnel. Les revenus de ce patrimoine professionnel logé dans les holdings et dans les entreprises, taxés à 25 %

d'impôt sur les sociétés, sont leur seule contribution à la solidarité nationale. Une contribution différentielle sur les hauts patrimoines qui ne prendrait en compte que du patrimoine dit privé ne permettrait pas de corriger les écarts de taxation entre les très, très riches et la plupart des ménages.

M. David Amiel, ministre. Nous avons sur ce point une divergence d'analyse. Je pense que la distinction entre le patrimoine professionnel et le patrimoine personnel est très importante. M. le rapporteur évoquait tout à l'heure le précédent de l'impôt sur les grandes fortunes instauré en 1981. Si j'en crois les livres d'histoire, il avait été envisagé originellement d'y inclure les biens professionnels, avant que ce projet ne soit abandonné en catastrophe par le gouvernement le plus à gauche de la V^e^ République, alors même que l'économie française était beaucoup plus fermée. Je crains que les raisons qui avaient mené le gouvernement de Pierre Mauroy à prendre une telle décision ne demeurent tout à fait valables.

M. Charles de Courson, rapporteur. La loi de finances initiale pour 2026 a procédé à une légère restriction du bénéfice du pacte Dutreil et du régime d'apport-cession. Travaillez-vous sur un nouvel ajustement de ces dispositifs pour le prochain budget ? Nous avons découvert l'année dernière que le stock d'impositions mises en suspension dans le cadre des apports-cessions augmente de 30 milliards d'euros par an. Or, en cas de succession, ces impôts disparaissent. C'est ce constat qui avait conduit la commission des finances à tenter de durcir le dispositif. Quant au pacte Dutreil, il n'est pas normal que des biens dépourvus de tout caractère professionnel puissent en bénéficier – une position d'ailleurs partagée par le Medef, qui, désireux de protéger le dispositif, juge nécessaire de le cibler sur les biens professionnels.

M. David Amiel, ministre. En ce qui concerne l'apport-cession, il faut distinguer le régime en tant que tel, l'article 150-0 B *ter* du code général des impôts, et ses détournements éventuels. Ce régime finance des PME, de l'innovation et des emplois. Il permet de réorienter les produits de cessions vers l'économie productive. Il a été durci dans la loi de finances pour 2026 : le taux de réinvestissement demandé est passé de 60 % à 70 %, les délais de conservation ont été allongés et surtout, les activités bancaires, financières et immobilières ont été exclues du réemploi éligible. Cela n'a peut-être l'air de rien, mais c'est beaucoup en réalité. L'un des détournements du régime concernait les activités immobilières – c'était une faille du dispositif. On ne peut désormais plus l'utiliser pour financer une gestion patrimoniale passive.

Les travaux de votre commission permettront de savoir s'il reste des trous dans la raquette. Encore une fois, il ne faut pas confondre le dispositif et ses détournements.

M. Roland Lescure, ministre. Il faut en effet garantir l'objectif initial du dispositif Dutreil : la préservation du capitalisme familial à la française. Nettoyer son assiette pour s'assurer qu'il reste concentré sur ce qu'il a vocation à faire me semble une bonne idée. C'est le Parlement qui a fait les choix qui ont été votés.

En revanche, il faut faire attention aux propositions qui ont circulé, visant à retirer certains secteurs de l'assiette du pacte. Il convient de conserver une logique de transmission du patrimoine globale et constitutionnellement juste.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Une majorité des commissaires aux finances sont favorables au Dutreil et en connaissent les bienfaits. Pour beaucoup, néanmoins, l'intégration de biens personnels est un vrai sujet. Nous en parlons depuis un certain temps, sans réussir à avancer. Qu'est-ce qui nous empêche d'avancer concrètement sur cette mesure de justice fiscale qui ferait consensus ? Y a-t-il des stratégies de holding qui brouillent les frontières entre biens personnels et biens professionnels ?

M. David Amiel, ministre. Dans la loi de finances pour 2026, le dispositif a été resserré par l'exclusion des biens qui ne sont pas exclusivement affectés à l'activité professionnelle. Le délai de l'engagement individuel de conservation a également été allongé, passant de quatre à six ans. L'essentiel du débat a porté sur la définition des biens non exclusivement affectés à l'activité professionnelle. C'est ce travail de délimitation fine qui continue de faire l'objet de discussions, notamment au Parlement : si l'intention suscite peut-être un consensus, on ne peut pas en dire autant des détails.

M. Charles de Courson, rapporteur. Nous arrivons à la dernière séquence de questions, consacrée à la lutte contre la fraude fiscale et à l'évitement fiscal des ménages les plus aisés. Dans son rapport « La lutte contre la fraude fiscale » de décembre 2025, la Cour des comptes indique que « dans un contexte de réduction des effectifs affectés au contrôle fiscal, la DGFIP a cherché à systématiquement cibler ses contrôles, en privilégiant les dossiers à forts enjeux ». Pourquoi avoir procédé à cette réduction d'effectifs ? Nous avons découvert qu'une entité spécifique avait été créée pour contrôler les très hauts patrimoines et les très hauts revenus. D'après nos informations, ces personnes font l'objet de plus de contrôles, mais elles ne fraudent pas plus que les autres – dans la mesure où elles font appel à des cabinets de gestion de patrimoine, ce n'est pas très étonnant.

Quelle est la stratégie du contrôle fiscal à l'égard des hauts revenus et des hauts patrimoines ? Certains nous ont en effet expliqué que lorsqu'il y a un très haut patrimoine et de faibles revenus, les services tendent à s'inquiéter un peu.

M. David Amiel, ministre. Comme vous le savez – mais je tiens à le réaffirmer devant cette commission –, aucune instruction individuelle n'est donnée en matière de contrôle fiscal. Il existe, en revanche, une politique publique. L'enjeu du contrôle fiscal est de protéger les finances publiques. Effectivement, parmi les priorités fixées figure la gestion des dossiers dits à forts enjeux, pour le dire pudiquement : il s'agit de concentrer les efforts du contrôle fiscal là où il y a beaucoup d'argent à récupérer pour la puissance publique. Cela me paraît être un bon usage des deniers publics.

Les effectifs alloués au contrôle fiscal ont été renforcés ces dernières années : 555 emplois ont été créés entre 2023 et 2025, et ce, à tous les échelons – départemental, régional, interrégional et national. L'unité du renseignement fiscal a également pris son essor. Enfin, la priorité est désormais accordée aux schémas les plus complexes. On voit ainsi émerger de nouvelles pratiques frauduleuses dans le domaine des cryptoactifs, qui tendent à s'imposer comme l'un des vecteurs majeurs de la fraude fiscale, que ce soit dans le cadre du blanchiment ou de fraudes aux successions. Le renforcement de notre arsenal législatif et de nos effectifs en la matière est nécessaire.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous avez créé un fichier immobilier exhaustif, qui, bien qu'imparfait, commence à tourner. On sait ainsi que M. Untel ou Mme Unetelle possède un immeuble à Paris, un autre à Toulouse et un encore dans le Gers. Certains se demandent pourquoi il n'y aurait pas aussi un fichier des biens mobiliers, voire un fichier des cryptomonnaies. Menez-vous des réflexions à ce sujet ?

Nous avons en effet constaté que les cryptomonnaies offrent la possibilité d'échapper à de nombreuses impositions. Certes, en matière d'impôt sur le revenu, nous avons défini des règles pour qualifier précisément ce qu'est le revenu d'un cryptoactif et, à la suite de débats passionnés au sein de notre assemblée, un cadre a été posé : la taxation existe. Le problème est de savoir si l'administration a les moyens de prendre connaissance de ces revenus. Face à l'explosion du phénomène, il apparaît qu'une part considérable de ces flux échappe complètement au fisc.

La création de tels fichiers s'inscrirait dans la droite ligne d'outils existants, comme le Ficovie pour les contrats d'assurance vie et le Ficoba pour les comptes bancaires.

M. David Amiel, ministre. Ces questions présentent des enjeux de court terme et de moyen terme. Le propre des cryptoactifs, c'est leur mobilité. Dès lors, l'urgence absolue était de faciliter l'échange d'informations en matière fiscale avec les autres pays européens. C'est désormais chose faite avec la nouvelle directive (la DAC 8). L'angle mort du dispositif concerne les portefeuilles auto-hébergés, sur lesquels nous devons progresser. Ce sujet se situe à la frontière entre la fiscalité et la technologie.

Si l'on se projette à moyen terme, au-delà de l'année qui vient, se pose évidemment la question d'une meilleure connaissance de ces actifs. Comme vous l'avez dit, ces cryptoactifs s'inscrivent dans les nouveaux usages financiers. Ce phénomène n'est d'ailleurs pas sans lien avec l'évolution plus globale du paysage monétaire ni avec les initiatives que la Banque centrale européenne est conduite à prendre en matière de politique monétaire. Il existe une vraie interrogation à moyen terme quant à l'architecture du paysage financier et monétaire, afin de prendre en compte les évolutions de la blockchain qui s'apprêtent à le recomposer.

Mme Estelle Mercier, présidente. Messieurs les ministres, je vous remercie pour ces éléments très clairs. Si vous en êtes d'accord, je vous propose de compléter le questionnaire qui vous a été adressé par écrit pour y intégrer tous les points qui n'auraient pas été abordés. Il convient également de prendre très au sérieux l'alerte de M. le rapporteur concernant les éléments manquants qu'il sollicite, et de fixer rapidement un rendez-vous afin de lui permettre de consulter les documents souhaités.

*

* *

34. Table ronde des family offices, ouverte à la presse : M. Pierre Pellet, associé fondateur de Family Partners, et M. Benjamin Durand, managing partner de B. Durand Capital Partners (16 juin 2026)

M. Christophe Mongardien, président. Je vous souhaite la bienvenue pour cette audition au cours de laquelle nous allons entendre M. Pierre Pellet, associé fondateur de Family Partners, et M. Benjamin Durand, *managing partner* de B. Durand Capital Partners. Votre audition permettra de compléter celle de l'Association française du *family office*, qui a eu lieu en mai, et de nous éclairer sur votre profession et vos pratiques.

Les *family offices* sont des gestionnaires d'actifs pour le compte d'une seule ou de plusieurs familles disposant d'un patrimoine important et diversifié. La grande majorité des plus grandes fortunes françaises auraient recours à leurs services.

Notre commission d'enquête s'intéressant à ces grandes fortunes, nous avons souhaité entendre ceux dont le métier est de les conseiller. Nous avons ainsi auditionné des avocats fiscalistes et des représentants des conseillers en gestion de patrimoine. Les *family offices* étant en expansion, tant en nombre qu'en montant d'actifs gérés, il nous a semblé utile de les interroger également.

Le rapporteur devrait aborder successivement trois thématiques : la clientèle des *family offices*, puis la fiscalité des plus hauts revenus et patrimoines, et enfin les pistes de réformes. Les réponses à certaines de ses questions et à celles des membres de la commission nécessiteront sans doute des compléments écrits, que vous pourrez nous transmettre, si possible dans un délai d'une semaine.

Avant de vous donner la parole, je rappelle que l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(M. Pierre Pellet et M. Benjamin Durand prêtent successivement serment.)

M. Pierre Pellet. Je vous remercie de nous avoir convoqués. Je suis ravi de pouvoir m'exprimer au sujet des *family offices*. Nous évoquerons ensuite nos différents modèles mais je vais laisser la parole à Benjamin Durand, dont je précise que je le connais, puisqu'il est un confrère.

M. Benjamin Durand. Je vous remercie de me donner l'occasion de contribuer à vos travaux. Les questions examinées par votre commission sont à la fois légitimes et importantes. Dans un contexte marqué par des interrogations croissantes sur les écarts de patrimoine, le financement des services publics, la mobilité internationale des capitaux et l'attractivité économique de notre pays, il est naturel que la représentation nationale cherche à mieux comprendre la réalité économique et fiscale des plus hauts patrimoines.

Mon intervention n'a ni vocation à défendre une catégorie de contribuables ni à porter un jugement sur les choix du législateur. Je suis là afin de témoigner de l'expérience d'un praticien qui accompagne depuis plus de dix ans des entrepreneurs et leurs familles dans la gestion de leur patrimoine et qui observe quotidiennement les conséquences concrètes de décisions économiques, patrimoniales et fiscales.

Lyonnais d'origine, ingénieur de formation, j'ai exercé au début de ma carrière dans les marchés financiers à Londres, avant de revenir en France pour entreprendre et fonder, en 2015, B. Durand Capital Partners, un *multi family office* indépendant.

Avant d'aborder les sujets fiscaux, il me paraît utile d'expliquer brièvement ce qu'est un *family office*, car cette activité demeure relativement méconnue. Un *family office* est une structure qui accompagne des familles – dans notre cas, plus spécifiquement des entrepreneurs et leurs familles –, dans l'organisation, la gestion et la transmission de leur patrimoine, de manière globale, sur mesure et individualisée, famille par famille, à travers toutes les classes d'actifs. Son rôle est avant tout celui d'un chef d'orchestre, chargé de coordonner les différents intervenants qui gravitent autour du patrimoine d'une famille.

Pour notre part, nous intervenons auprès de nos clients principalement dans quatre domaines : la gestion financière, c'est-à-dire le choix, l'allocation et le suivi de leurs investissements financiers ; leur structuration patrimoniale et familiale ; leur stratégie immobilière et son financement ; et enfin la coordination globale de leurs conseils. Certains nous sollicitent également pour les accompagner dans leurs projets philanthropiques ou dans leurs réinvestissements entrepreneuriaux.

Cette activité s'exerce dans un cadre réglementaire particulièrement exigeant. Les professionnels du secteur sont soumis à des obligations de conformité. Notre métier consiste précisément à accompagner nos clients pour sécuriser leurs décisions patrimoniales dans le respect des règles applicables.

Depuis plus de dix ans, nous accompagnons une centaine d'entrepreneurs et leurs familles. Plus de 90 % d'entre eux sont des entrepreneurs ayant créé, développé, puis cédé tout ou partie de leur entreprise. Leur patrimoine financier représente généralement le produit de nombreuses années de travail, d'investissement personnel et de prise de risques.

Lorsqu'un entrepreneur vend son entreprise, le patrimoine financier qui en résulte ne tombe pas du ciel. Il est très souvent la traduction économique de plusieurs années, parfois plusieurs décennies, d'engagements personnels intenses, d'incertitudes, d'aléas économiques, de risques financiers et de responsabilités humaines. Notre mission consiste à accompagner cette transition particulière.

Un entrepreneur qui a vendu son entreprise se retrouve généralement dans une situation nouvelle. Il ne dirige plus son entreprise mais doit désormais gérer le

produit de sa cession. Son patrimoine devient en quelque sorte son nouveau sujet de gouvernance.

Nous l'aidons à diversifier ses actifs, à préserver son niveau de sécurité financière, à préparer l'avenir de sa famille et, dans de nombreux cas, à réinvestir dans l'économie réelle. Cette dernière dimension mérite d'être soulignée. Une part importante des capitaux détenus par nos clients est réinvestie dans les entreprises, directement ou indirectement, par l'intermédiaire de fonds de capital-investissement, d'opérations de financement d'entreprise ou d'investissements immobiliers participant à l'activité économique.

Nos clients ont notamment investi dans des entreprises comme Moderna ou Mistral – pour citer deux exemples que tout le monde connaît – et dans beaucoup d'autres entreprises du secteur de la tech, dont nombre d'entre eux sont d'ailleurs issus. Ces capitaux jouent un rôle dans le financement de la croissance, de l'innovation et de l'emploi.

S'agissant plus précisément du sujet de votre commission, plusieurs observations de terrain peuvent être partagées.

Tout d'abord, la grande majorité des entrepreneurs que nous accompagnons considèrent comme normal de contribuer au financement des services publics et à la solidarité nationale. Ils ont construit leur réussite dans un environnement dont ils ont bénéficié : système éducatif, stabilité institutionnelle, protection juridique et qualité des infrastructures économiques. La question n'est donc généralement pas celle du principe de l'impôt.

Les préoccupations qui sont le plus souvent évoquées concernent la lisibilité, la stabilité et la prévisibilité des règles applicables. Les décisions patrimoniales sont des décisions de long terme, qui s'inscrivent dans des horizons de dix, quinze ou parfois vingt ans. Par conséquent, les changements fréquents de règles fiscales peuvent rendre plus difficile l'élaboration de stratégies cohérentes et conduire certains investisseurs à différer ou à réexaminer certains projets.

Nous observons également que nos clients évoluent dans un environnement largement internationalisé. Leurs investissements sont parfois répartis entre plusieurs pays. Leurs entreprises peuvent avoir des filiales à l'étranger. Leurs enfants étudient ou travaillent dans différentes juridictions. Ils disposent donc d'éléments de comparaison permanents avec des politiques fiscales et économiques mises en œuvre dans d'autres pays développés.

Cette réalité ne signifie pas qu'ils souhaitent quitter la France – beaucoup y demeurent profondément attachés – ou qu'ils refusent l'impôt, mais elle explique l'attention particulière qu'ils portent à la compétitivité globale de notre environnement économique et fiscal.

Enfin, au-delà de la seule question de la fiscalité du patrimoine, les entrepreneurs que nous accompagnons sont particulièrement sensibles aux sujets

liés à la croissance économique, à l'investissement, à l'innovation et à la transmission de ce qu'on pourrait appeler l'esprit d'entreprise. La création de richesse n'est jamais automatique. Elle suppose des prises de risques, des investissements de long terme et une capacité à mobiliser du capital pour des projets productifs. C'est à travers ce prisme que la plupart de nos clients analysent les débats relatifs à la fiscalité. Ils le font non seulement sous l'angle de la contribution, ce qui est légitime, mais également sous celui de l'encouragement à entreprendre, à investir et à créer de la valeur sur notre territoire.

M. Charles de Courson, rapporteur. Mon premier bloc de questions concerne le fonctionnement de vos *family offices* et votre modèle de financement. Touchez-vous un pourcentage sur les revenus du patrimoine de vos clients ? Avez-vous des contrats ? Comment êtes-vous rémunérés ?

Quelles sont les principales préoccupations de vos clients ? Lorsque nous avons auditionné vos collègues, ils nous ont dit que la priorité était souvent l'organisation juridique de la famille, avant le rendement du patrimoine, les questions de mobilité, de transmission, de gouvernance, etc. Est-ce également le cas pour vos clients ? Quelle place occupe la recherche de l'optimisation fiscale dans leurs demandes ?

D'après votre expérience, existe-t-il un seuil minimal de revenu ou de patrimoine à partir duquel il devient pertinent de recourir au service d'un *family office* ? D'après ce que nous ont dit vos collègues, ce n'est pas pour les « petits riches », dont la fortune n'est que de quelques millions.

Comment sélectionnez-vous vos clients et quels sont les facteurs qui, selon vous, expliquent l'essor du recours aux *family offices* en France ? Est-ce une spécificité française ou un mode de fonctionnement classique dans les pays développés ?

Enfin, quelles sont les caractéristiques de vos clients ? Quels sont leurs niveaux de revenu et de patrimoine ? Ce dernier est-il essentiellement professionnel, c'est-à-dire constitué de participations dans des entreprises ? Est-ce que vous leur conseillez, une fois qu'il est constitué, de le diversifier et de le répartir entre des assurances vie, de l'immobilier, voire des cryptoactifs ?

M. Pierre Pellet. S'agissant du modèle de financement, je ne m'exprimerai que pour Family Partners, car chaque structure a ses spécificités en France. Notre modèle est très simple. Nous sommes rémunérés exclusivement, donc à 100 %, par nos clients. Je ne touche pas de commission d'apporteur d'affaires de la part des banques. Je ne suis pas courtier ; je ne suis pas distributeur ; je ne suis pas intermédiaire. Je ne perçois pas de commission. Je facture à mes clients des honoraires qui correspondent aux services qui leur sont rendus.

Nos clients ont accès à une boîte à outils et peuvent bénéficier de la mutualisation de salariés. C'est la différence entre un *mono family office* et un *multi family office*. Dans un *mono family office*, quelqu'un salarie dans sa structure une

personne qui a vocation à gérer l'ensemble de son patrimoine. Le modèle de Family Partners, c'est de mutualiser des salariés pour les mettre à disposition des clients. Donc, au lieu d'avoir une personne spécialisée en finance, en fiscalité ou dans un autre domaine, nous permettons à nos clients d'accéder à différents professionnels, selon le principe d'une boîte à outils.

M. Charles de Courson, rapporteur. Sur quoi repose votre facturation ? Est-ce l'heure travaillée ?

M. Pierre Pellet. C'est un forfait annuel. Il varie selon le nombre d'heures mais est indépendant du montant de la fortune du client. Un client qui pèse 100 millions peut payer trois fois plus cher qu'un client qui pèse 500 millions.

M. Benjamin Durand. Nous facturons également des honoraires forfaitaires à nos clients. Ils sont revus chaque année et calculés en fonction de l'ampleur et de la complexité du travail à effectuer. Ils correspondent généralement à un petit pourcentage du patrimoine financier que nous supervisons ou sur lequel nous conseillons notre client.

M. Charles de Courson, rapporteur. De quel ordre est ce pourcentage ? 0,1 % par exemple ?

M. Benjamin Durand. C'est un petit pourcentage, qui est dégressif selon la taille du patrimoine.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ces deux modèles de rémunération sont-ils dominants ? En existe-t-il d'autres ?

M. Pierre Pellet. Je crois que très peu de confrères fonctionnent sur le modèle de Family Partners. Beaucoup facturent des honoraires mais perçoivent aussi des rémunérations de la part d'établissements bancaires ou de prestataires de services financiers, qu'ils déduisent éventuellement de la facture qu'ils adressent à leurs clients.

M. Charles de Courson, rapporteur. Quelle est la typologie de vos clients ?

M. Pierre Pellet. Ce sont quasiment tous des fondateurs d'entreprises qui ont vendu leur actif professionnel. Il y a encore dix ans, ils avaient généralement une soixantaine d'années. Depuis cinq ans, on a vu apparaître beaucoup de clients qui ont plutôt entre 35 ans et 45 ans. 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.

Dans les faits, que le client pèse 100 ou 500 millions, le travail est globalement identique. Les problématiques et les sujets à traiter sont sensiblement les mêmes.

M. Christophe Mongardien, président. Dans votre clientèle, vous n'avez donc quasiment pas d'héritiers ?

M. Pierre Pellet. Non. Comment l'expliquer ? Lorsqu'on a créé Family Partners, j'avais 27 ans. Il n'était pas évident de convaincre un héritier que je pouvais lui proposer une solution lui apportant une réelle plus-value. Il fallait avoir un esprit d'entreprise pour se dire qu'un gamin comme moi pouvait avoir une idée.

M. Charles de Courson, rapporteur. En vieillissant, est-ce que votre clientèle vieillit ?

M. Pierre Pellet. Évidemment, comme moi hélas… Mais nous n'attirons pas d'héritiers. Je ne fais pas de prospection. Je ne prends jamais mon téléphone pour appeler quelqu'un dont j'aurais appris qu'il avait vendu. Depuis quinze ans, je ne fonctionne que par le bouche-à-oreille, qui existe entre entrepreneurs. Souvent, ils s'appellent : « Toi, qu'est-ce que tu as fait quand tu t'es retrouvé avec le chèque dans la main ? Tiens, appelle Pierre. » Voilà comment les choses se passent. Je ne communique pas. Je me retrouve dans un classement mais je n'ai rien demandé. C'est notre modèle.

M. Christophe Mongardien, président. Pensez-vous que vous attirez d'anciens entrepreneurs parce que vous êtes vous-même entrepreneur ?

M. Pierre Pellet. Je pense – j'espère – avoir une part d'entrepreneur en moi. Nous avons cinquante ou soixante clients mais je trouve qu'ils ont tous quelque chose d'exceptionnel. Je peux les passer en revue : je sais pourquoi ils en sont arrivés là et pas les autres – ils ont ce petit truc en plus.

M. Benjamin Durand. S'agissant de la typologie de la clientèle, je partage le constat de Pierre. Environ 90 % de nos clients sont des entrepreneurs. Ils ont tous, à un moment, créé une entreprise. Ils l'ont développée, ils ont pris des risques, et ils se retrouvent généralement à travailler avec nous au moment où ils la vendent, totalement ou en partie.

Tous nos clients n'ont pas vendu l'intégralité de leur entreprise. Certains continuent à la gérer. C'est aussi pour cette raison qu'ils ont besoin de s'entourer d'un *multi family office*, qui leur permet de garder la tête aux affaires, de profiter d'une mutualisation des compétences et d'avoir un point de contact unique qui va s'occuper des métiers dont j'ai parlé, c'est-à-dire la gestion de fortune, la gouvernance, la structuration patrimoniale, etc.

La taille du patrimoine de nos clients est très variable. On ne travaille que par le bouche-à-oreille, mais, peut-être à la différence de ce qu'a dit mon confrère, la plupart de nos clients ne deviennent pas riches du jour au lendemain. C'est le résultat d'années de travail. On s'inscrit donc dans le long terme. Avant de gagner 100 ou 200 millions, voire plus, un entrepreneur commence souvent par de premiers succès, qui lui permettent de récupérer quelques millions ou quelques dizaines de

millions. On les accompagne dès qu'ils en expriment le besoin, qu'ils estiment que leur patrimoine a du sens et qu'ils ont envie de s'entourer pour le professionnaliser.

M. Charles de Courson, rapporteur. Les âges, ainsi que les niveaux de patrimoine et de revenu de vos clients sont-ils comparables à ceux évoqués par M. Pellet ?

M. Benjamin Durand. Oui, ce sont les mêmes ordres de grandeur. Pour l'âge, l'une de nos spécificités est d'avoir une clientèle que je qualifierais de relativement jeune, puisque la moyenne se situe probablement autour de 45 ans. Ce sont des entrepreneurs qui sont tous exceptionnels, du fait de leur réussite et de leur jeunesse. Nous avons beaucoup d'entrepreneurs issus de la tech et d'entrepreneurs actifs qui contribuent à l'économie, qui travaillent avec les fonds de LBO (rachat avec effet de levier, *leveraged buy-out*) et de capital-investissement. Nous avons aussi quelques clients plus âgés, qui ont vendu l'intégralité de leur entreprise.

Pour les clients plus âgés, nous travaillons également avec la génération suivante, qui reste malgré tout assez jeune. Pour les clients qui ont une quarantaine d'années, le sujet de la transmission est moins présent, d'autant plus que leur entreprise n'a pas forcément vocation à être transmise mais plutôt à être développée à l'international. De toute façon, leurs enfants sont bien trop jeunes pour s'en préoccuper.

M. Charles de Courson, rapporteur. Passons à mon deuxième bloc de questions, qui portent sur la fiscalité des clients des *multi family offices*. Quels sont les principaux dispositifs fiscaux que vous recommandez à votre clientèle ? Est-ce que vous recourez à des mécanismes de détention indirecte, à de l'organisation de sociétés, éventuellement à la création d'une holding familiale ? Si oui, quels en sont les principaux objectifs ? Est-ce la gouvernance, la transmission, la confidentialité, l'optimisation fiscale ou la protection des actifs ? En d'autres termes, l'aspect fiscal est-il l'un des éléments importants dans vos recommandations ?

Vos pratiques ont-elles évolué après l'instauration de la taxe sur les holdings par la loi de finances pour 2026 ?

Enfin, quels dispositifs fiscaux sont les plus mobilisés en matière de transmission du patrimoine ? Vos pratiques et vos conseils ont-ils évolué à l'issue de la – légère – réforme du pacte Dutreil instaurée par loi de finances pour 2026 ?

M. Pierre Pellet. Chez Family Partners, nous avons une grosse vingtaine de collaborateurs, dont 90 % travaillent sur d'autres sujets que la fiscalité. Les premières préoccupations de nos clients ne sont pas d'ordre fiscal. Ce sont des préoccupations liées à la protection de leur capital, de leur cadre de vie, de leurs conjointes, de leurs enfants. Ils expriment surtout des inquiétudes pour l'avenir. Ce sont leurs principales préoccupations.

S'agissant des dispositifs utilisés, 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. On utilise souvent les solutions déjà en place.

Je sais que vous avez déjà auditionné des avocats fiscalistes – parfois hauts en couleurs. On fait appel à eux pour structurer certains enjeux, par exemple une fondation ou un fonds de dotation philanthropique – car la philanthropie les intéresse énormément : ils veulent savoir comment ils peuvent aider leur prochain et améliorer le quotidien de tous.

La taxation sur les holdings mise en place par la loi de finances touche les biens de jouissance détenus par ces fameuses sociétés, les holdings assujetties à l'impôt sur les sociétés. Dans ma clientèle, j'ai des chefs d'entreprise. Ils savent mieux que personne ce que signifie l'abus de bien social. 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.

M. Charles de Courson, rapporteur. Nous avons eu de grands débats sur ces sujets, qui ne faisaient pas l'unanimité. Dans votre soixantaine de clients, certains ont-ils logé dans leur holding des éléments listés dans la loi de finances comme les yachts, les châteaux, les résidences secondaires et j'en passe ? Vous n'avez aucun cas de ce type ?

M. Pierre Pellet. Non, s'agissant du yacht, de la voiture de sport ou d'autres exemples du même ordre. Pour un ou deux de nos clients, une résidence se trouve en effet dans leur structure holding. C'est souvent le fruit de l'histoire. Une opération de marchand de biens a été réalisée dans la société à l'IS et elle y est restée. Systématiquement, un loyer de marché est payé, sur la base d'un bail civil. Donc ce cas de figure n'entre pas dans le champ d'application du texte.

M. Benjamin Durand. S'agissant des principaux outils utilisés, il faut distinguer la détention du patrimoine en tant que personne physique. Ce patrimoine financier est essentiellement logé dans des véhicules d'assurance vie, qui permettent d'investir dans tout un tas de sous-jacents intéressants, avec un mécanisme de capitalisation et une certaine protection de la famille en cas de décès.

La plupart de nos clients détiennent également des holdings, qui sont parfois opérationnelles, parfois patrimoniales lorsqu'elles sont le fruit de la cession de leur entreprise. Au moment de la cession, certains clients ont recours au mécanisme d'apport-cession prévu à l'article 150-0 B *ter*, qui permet de bénéficier d'un report d'imposition et de réinvestir dans l'économie réelle. Ce mécanisme a beaucoup été utilisé ces dernières années. J'insiste sur le fait que tous les mécanismes que nous pouvons être amenés à utiliser respectent le cadre légal. À aucun moment, il n'y a de stratégie d'évitement de l'impôt.

De notre côté non plus, il n'y a pas de détention abusive de biens personnels par des holdings patrimoniales à l'IS. Ça n'aurait pas de sens. Si c'est le cas, on le décèle généralement assez vite après la rencontre avec le client et la situation n'a pas vocation à perdurer. De deux choses l'une, soit on a contribué à construire un patrimoine ou en tout cas son organisation et sa gouvernance, et donc cette situation n'arrivera pas, soit on se retrouve avec le fruit de l'histoire, et on réorganise le patrimoine conformément aux lois. C'est aussi l'une des missions du *family office*.

Lorsque des holdings détiennent de l'immobilier, c'est de l'immobilier productif, dont les loyers correspondent aux conditions normales de marché. À ma connaissance, les biens somptuaires évoqués dans les débats parlementaires sont excessivement rares.

M. Charles de Courson, rapporteur. D'après ce que vous dites, vos clients détiennent 50, 100 ou 200 millions après avoir vendu une entreprise à laquelle ils ont consacré plusieurs décennies. Dans leurs placements, privilégient-ils les valeurs mobilières ? Les rares statistiques existantes tendent à montrer que plus la fortune augmente, moins l'immobilier est important. Souscrivent-ils des assurances vie, même lorsqu'ils n'ont pas de descendant, voire lorsqu'ils sont seuls ? Constatez-vous le développement des placements dans les cryptoactifs ?

M. Pierre Pellet. Il n'existe pas vraiment de statistiques sur la répartition des avoirs en fonction de la typologie d'actifs. On dit souvent – et c'est vrai – que l'entreprise est le meilleur des placements. Depuis cent ans, les marchés d'actions, qui en sont l'expression, surperforment l'immobilier et tout le reste.

Plus le patrimoine du client est important, plus il finit par considérer que ce patrimoine n'est déjà plus le sien et qu'il est appelé à être celui de ses enfants et de ses petits-enfants.

En plaçant 100 millions d'euros, un train de vie de 500 000 euros ou 1 million d'euros par an est couvert quoi qu'il arrive. Plus vous montez dans ces tranches de patrimoine, plus l'exposition aux actions est importante, tout simplement parce que l'horizon d'investissement est plus long. C'est pour cette raison, comme vous le disiez tout à l'heure, que l'immobilier est assez peu présent dans les plus grandes fortunes. En fait, il y a beaucoup d'immobilier de jouissance ou qu'on appelle des *trophy assets*, c'est-à-dire de très beaux immeubles – place de l'Étoile ou avenue des Champs-Élysées, par exemple. Certains clients veulent un actif trophée dans leur patrimoine, mais en placer 30 ou 50 % dans des actifs immobiliers, non.

Mme Estelle Mercier (SOC). Des modifications fiscales assez importantes sont intervenues à partir de 2017, notamment la suppression de l'impôt sur les grandes fortunes, la mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU), l'*exit tax* qui a quasiment été supprimée, la baisse des taux d'impôt sur les sociétés, etc.

Puisque vous exercez votre métier depuis plus de dix ans, je fais appel à votre grande expérience. À la suite de ces décisions, avez-vous constaté des

évolutions en matière de gestion des patrimoines ? En avez-vous recommandé à vos clients ? L'immobilier est beaucoup moins rentable, du fait de l'impôt sur la fortune immobilière, mais le reste est quasiment hors des radars désormais.

Vous venez d'évoquer des horizons à moyen et long terme, qui permettent d'assurer un rendement souvent supérieur au rendement du patrimoine immobilier. À combien évaluez-vous le rendement moyen annuel des patrimoines que vous gérez actuellement ?

M. Pierre Pellet. Il est très difficile de vous donner un rendement moyen, parce que la performance se mesure dans le temps. C'est très compliqué de donner un chiffre sur une année. Les crises que nous avons connues, ne serait-ce que depuis le 1er janvier, ne nous permettent pas de présager de ce qui va se passer jusqu'au 31 décembre.

Ce que je peux vous dire, si vous voulez avoir une rentabilité à l'esprit, c'est qu'il faut partir de la rentabilité sans risque affichée par un établissement bancaire. Ce rendement, c'est un rendement plancher. Tout ce qui est au-dessus, c'est de la performance, mais elle se mesure dans le temps et pas sur une année.

Chez Family Partners, on ne fait pas de gestion. Je ne dis pas à mon client s'il doit acheter ou vendre des actions Total. Ce n'est pas mon métier. Je peux avoir un gérant qui surperforme tous les autres une année et qui est le plus mauvais de la place l'année d'après. Il a peut-être eu un coup de génie et c'est tant mieux.

S'agissant des évolutions intervenues depuis 2017, notamment à propos de l'immobilier, nos clients ont apprécié la relative stabilité. Dans son propos introductif, Benjamin Durand évoquait, à juste titre, le fait que la stabilité fiscale était une préoccupation de nos clients. Pour gérer un patrimoine, il faut de la visibilité sur un temps qui peut être assez long. Si les règles fiscales changent tous les ans, ça devient compliqué. Ce qui pourrait pousser de grandes fortunes à éventuellement quitter la France, ce n'est pas la fiscalité mais l'instabilité fiscale. Ce qui a été apprécié depuis 2017, c'est évidemment la mise en place du PFU, mais surtout le fait que cette règle ait été maintenue dans le temps. Elle a fait l'objet de modifications, comme la contribution sur les hauts revenus. Néanmoins, pendant plusieurs années, et de façon assez remarquable dans l'histoire, elle a été maintenue. Nos clients l'ont particulièrement apprécié, car ils ont pu avoir une certaine visibilité sur le maintien de leur train de vie, leur distribution de dividendes, etc.

M. Benjamin Durand. Chez B. Durand Capital Partners, on est probablement un peu plus porté sur l'investissement et la performance des actifs financiers. La plupart de nos clients investissent sur les marchés financiers. Ils détiennent des portefeuilles financiers cotés ou non cotés et parfois entrepreneuriaux. Ce sont des entrepreneurs et, même lorsqu'ils ont cédé leur outil de travail, ils aiment redistribuer et contribuer à nouveau à la croissance économique du pays en réinvestissant. Ils peuvent le faire dans le secteur d'activité qu'ils connaissent bien – qu'ils ont parfois tendance à surpondérer dans leur patrimoine –

ou s'engager dans une certaine diversification. Le rôle du *multi family office* est aussi d'éveiller leur curiosité intellectuelle pour qu'ils s'intéressent à d'autres secteurs et à d'autres types d'investissement.

En effet, plus le patrimoine est élevé, plus la proportion de l'immobilier est faible. C'est un sujet de gouvernance et, même lorsqu'il n'y a pas d'enfant, de complexité de gestion. Gérer un patrimoine immobilier très important est un vrai métier, qui nécessite aussi une présence physique. Gérer un portefeuille financier ou des participations dans des entreprises est perçu comme plus flexible.

On investit beaucoup dans l'immobilier pour le compte de nos clients. On aime beaucoup l'immobilier, qui est un actif important dans notre pays. La France est magnifique et il est agréable pour nos clients d'y détenir de beaux biens immobiliers, qui peuvent parfois ressembler à des *trophy assets*, mais la croissance des patrimoines est plutôt tirée par les actifs financiers sur le long terme.

En ce qui concerne la performance, il est très difficile de vous répondre. Je partage le point de vue de Pierre. La plupart du temps, nos clients viennent chez nous une fois leur fortune faite. Le rôle du *family office* est la préservation de leur patrimoine et non la prise de risques excessifs. Si un client souhaite vraiment prendre des risques, il ne vend généralement pas son entreprise. Plus son patrimoine sera concentré dans son entreprise, plus l'accroissement de valeur et de richesse sera important. Les plus grandes fortunes françaises ont leur patrimoine essentiellement concentré dans leur entreprise et celles qui ont les plus belles trajectoires créent les plus grandes richesses du pays.

Notre rôle est aussi la diversification. Certains clients se satisfont très bien, après avoir pris des risques toute leur vie, de trouver une sérénité d'esprit et de gérer leur patrimoine à des taux sans risque – en bon père de famille, comme on dit traditionnellement. Compte tenu des sommes dont ils disposent, il est évident qu'ils peuvent dormir tranquilles, mais il peut parfois être rassurant de ne pas avoir trop de volatilité dans son patrimoine.

Selon la classe d'actifs financiers dans laquelle on investit, la rentabilité peut être très différente. Si vous renoncez à la liquidité, vous obtenez des performances plus importantes. Si vous souhaitez de la liquidité et de la sécurité, vous aurez des performances assez faibles. Il existe tout un panel, qui permet de faire du sur-mesure. D'un entrepreneur à l'autre, les choix sont très différents.

Mme Estelle Mercier (SOC). Lors des auditions précédentes, plusieurs interlocuteurs nous ont dit que les grandes fortunes et ceux qui ont du patrimoine pouvaient désormais piloter leur revenu pour ne quasiment pas payer d'impôts, ce qui est une souplesse dont tout le monde ne dispose pas. Ils utilisent des mécanismes légaux. Néanmoins, cette optimisation fiscale poussée à l'extrême peut déboucher sur un décalage entre un niveau de revenu apparemment faible et l'importance du patrimoine détenu. Avez-vous de tels cas dans votre clientèle ?

M. Pierre Pellet. On évoquait tout à l'heure les sociétés holdings, qui sont des personnes morales, juridiquement distinctes de nos clients. Au sein de ces structures, il y a souvent plusieurs associés : monsieur, madame, les enfants, etc. En tant que personnes morales, les holdings adoptent une politique de rémunération de leurs dirigeants. Par conséquent, que nos clients puissent influer 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.

Quand on parle de salaire, on parle de train de vie. Nos clients ont un certain train de vie et ils doivent payer l'impôt qui correspond à ce train de vie et aux dépenses qu'ils effectuent dans leur quotidien. 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. C'est ainsi que se fait l'ajustement. On ne peut pas appeler ça du pilotage, car cette rémunération est déduite du calcul de l'IS applicable à la holding et bascule vers l'impôt sur le revenu. En revanche, ce qui n'est pas sorti en rémunération est imposé dans la société à l'IS. Autrement dit, 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.

Mme Estelle Mercier (SOC). Il y a la distribution des bénéfices, sous forme de rémunération ou de dividendes, mais également des trésoreries qualifiées de dormantes, qui ne sont absolument pas fiscalisées. Tout est fait pour optimiser et éviter les flux, afin d'échapper à la fiscalité en France.

En outre, le taux d'IS est de 25 %. Même si une partie des revenus est imposée par ailleurs, ce taux reste très inférieur à l'imposition moyenne des Français, qui pèse notamment sur le travail et atteint, toutes contributions confondues, plus de 50 %. C'est là qu'est le décrochage. Certains sont à 25 % et d'autres, c'est-à-dire 99 % des Français, à plus de 50 %.

M. Benjamin Durand. Il faut faire attention avec ces notions. Les patrimoines dont vous parlez sont souvent constitués d'entreprises non cotées dont la valeur n'est pas immédiatement réalisable. Ce sont des outils industriels, auxquels on peut attribuer une valeur très importante mais qui ne correspond pas au revenu.

Effectivement, certaines sociétés holdings ont des trésoreries dormantes mais elles ne dorment pas sans raison. Dans notre métier, nous planifions la gestion de patrimoine de nos clients, parfois pour des décennies. Quand un industriel vend son outil de travail dans lequel il a travaillé pendant des dizaines d'années – parfois sans s'être payé –, il le fait parce qu'il estime que les fruits de cette cession pourront lui permettre de vivre pendant des dizaines d'années, et éventuellement sur plusieurs générations. Il est difficile de lui reprocher de ne pas distribuer immédiatement en revenu l'intégralité du prix de l'entreprise. Comme je l'ai dit tout à l'heure, son patrimoine devient son nouveau sujet de gouvernance. Il planifie donc un peu ses besoins en trésorerie. D'ailleurs, ça ne signifie pas que cette trésorerie n'est pas imposée. Si elle travaille et qu'elle produit des revenus, elle sera soumise à l'impôt sur les sociétés.

Quant aux revenus distribués, ce sont généralement des revenus importants. Certes, certains contribuables ne se distribuent aucun revenu, mais s'ils peuvent le faire, c'est probablement parce qu'ils s'en sont distribués suffisamment auparavant et qu'ils ont payé l'impôt sur le revenu dans le passé. Les autres s'en distribuent tout de même un petit peu chaque année pour assurer leur train de vie et ils payent l'impôt sur le revenu nécessaire.

L'impôt sur les sociétés est plus compétitif, si on peut dire, que l'impôt sur le revenu dès lors que les montants sont très importants, mais tout ça fait partie d'un ensemble. Ça s'inscrit dans un contexte concurrentiel international, dans lequel nos clients décident d'investir ou non. En outre, il y a parfois des changements de direction. On a beau avoir planifié certaines choses pendant dix ans, la trésorerie qui devait être dormante peut finalement être réinvestie parce que l'un des enfants a eu une très bonne idée. C'est très compliqué pour nos clients, sans aucune mauvaise foi de leur part, de tout anticiper.

Donc, je ne dirais pas que ces pratiques correspondent à un pilotage des revenus et, si c'était le cas, il aurait été pensé pour, après des années et des années de travail, permettre à nos clients d'assurer leurs vieux jours grâce au fruit de la cession.

M. Charles de Courson, rapporteur. Quel regard portez-vous sur le principe de la taxe Zucman ? Elle s'élèverait à 2 % de l'ensemble du patrimoine, y compris les biens professionnels, après déduction de l'impôt sur le revenu, de l'IFI, des taxes foncières, de la CSG, de CRDS, etc. Elle reposerait donc sur le calcul d'un différentiel. Toutes les grandes fortunes à partir de 100 millions d'euros y seraient assujetties, ce qui serait le cas d'une partie importante de vos clients.

J'ai évoqué 2 % mais certains considèrent qu'il faudrait se contenter de 1 % ou de 0,5 %. D'autres voudraient sortir de l'assiette les biens professionnels. Beaucoup de variantes sont possibles. Le principe est toutefois de fixer une taxe correspondant à un certain pourcentage de patrimoine et de déduire une partie des impôts déjà versés. Tous ne seraient pas concernés, comme les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et surtout les droits de mutation à titre gratuit (DMTG). Que pensez-vous de ce dispositif ?

M. Pierre Pellet. Je viens du fin fond de l'Auvergne. Tout cet univers était très loin de moi. Je n'ai pas fait ce métier parce que je côtoyais des grandes fortunes quand j'étais petit. Dans mon Auvergne, où je retourne tous les week-ends pour garder les pieds sur terre, j'ai de grandes discussions avec mes voisins, tous des agriculteurs. Ils me disent qu'on ne peut pas empêcher l'agneau d'Afrique du Sud d'arriver en France et qu'il faudrait trouver une solution pour que les créateurs d'entreprises qui ont des idées et de l'envie restent et acceptent de redistribuer encore davantage. À vrai dire, ils en seraient tous capables, mais dans le cadre d'une gestion normale d'entreprise.

Vous évoquiez tout à l'heure le sujet de la cryptomonnaie. Elle illustre en grande partie la défiance des épargnants vis-à-vis de la monnaie d'État – de l'euro, du dollar, etc. Beaucoup de nos clients se demandent s'ils auraient fait fortune en gérant leur entreprise de la même manière.

Si vous disiez à mes clients que la taxe Zucman permettra de financer les écoles ou l'hôpital de demain, leur réaction ne serait pas de quitter le navire. En revanche, s'il va dans le déficit, qu'il ne pourra pas même combler, je sais que je les accompagnerai dans l'application de l'*exit tax* pour qu'ils puissent partir dans d'autres pays. Malheureusement, on n'est plus dans le monde d'il y a trente ou quarante ans. Tous mes clients ont une résidence secondaire à l'étranger, un pied-à-terre en Italie, une maison en Espagne, etc. Ils prennent constamment l'avion. Ils ont voyagé pendant toute leur carrière. Leurs enfants parlent anglais. Leur femme est parfois étrangère.

Oui, quitter la France, c'est très dur. Mais chaque année, j'ai des clients qui le font. Ce n'est pas à cause de la pression fiscale. Je ne dirai pas, comme certains intervenants que vous avez auditionnés récemment, que la France est un paradis fiscal, mais je n'ai aucun client qui part pour cette raison. Mes clients quittent la France parce qu'ils ont envie d'être rassurés, d'avoir des perspectives pour leurs enfants et qu'ils sont profondément inquiets de la situation. C'est ça leur première préoccupation et c'est ce qui explique le développement de la cryptomonnaie. Je serais ravi qu'elle n'existe plus, parce que ça signifierait que la confiance dans la monnaie, et donc dans l'État, est revenue.

M. Benjamin Durand. Pour ma part, j'estime que la taxe Zucman n'est pas une bonne idée. Elle envoie plusieurs mauvais signaux. D'abord, c'est une taxe dont le montant est très élevé. Un taux de 2 % pourrait être jugé par certains comme trop important, notamment par rapport à la rentabilité d'un patrimoine sans risque. En 2025, la croissance du PIB est, je crois, de 0,9 % en France. Donc, avec un raisonnement extrêmement simpliste, une taxe de 2 % induirait un appauvrissement mécanique de nos clients. Elle inciterait presque à investir à l'étranger, sans même y partir.

Surtout, je rejoins mon confrère sur le fait que l'envie de départ n'est jamais motivée uniquement par la fiscalité. C'est l'un des paramètres mais en aucun cas le premier. Une telle décision correspond avant tout à des projets familiaux, parfois entrepreneuriaux, qui s'inscrivent dans un contexte de plus en plus international – car nos clients ont des filiales et des biens immobiliers à l'étranger. Il ne faudrait pas que cette taxe soit la goutte d'eau pour que les contribuables les plus importants quittent le pays. Ils ont déjà l'impression d'avoir beaucoup contribué et de continuer à le faire, notamment par la création d'emplois. Notre centaine de clients, qui ont créé une centaine d'entreprises, ont également créé des dizaines de milliers d'emplois tout au long de leur carrière.

Certains de nos clients sont des sous-traitants d'entreprises du CAC40 et de milliardaires. Il existe tout un écosystème et un ruissellement des riches et des

ultrariches. En cas de départ des contribuables les plus importants, cette taxe serait beaucoup moins efficace qu'on ne le pense.

Les clients ne sont pas contre contribuer davantage, à hauteur de leurs moyens. En revanche, ils aimeraient pouvoir flécher cette contribution. Ils le font par la philanthropie, parfois par des investissements à impact. En tout cas, contribuer pour un pays en déficit est peu apprécié. La liberté de ces clients et leur propension à apprécier l'international font que cette taxe pourrait être dangereuse.

M. Charles de Courson, rapporteur. M. Pellet nous disait que beaucoup de ses clients étaient déjà domiciliés à l'étranger. Monsieur Durand, quelle est l'ampleur de ce phénomène chez vous ?

M. Benjamin Durand. Chez B. Durand Capital Partners, 70 à 80 % de nos clients sont des Français résidant en France. Les autres sont des Français résidant à l'étranger ou des étrangers résidant en France.

On a d'ailleurs fait revenir des Français qui étaient résidents à l'étranger. Dans le domaine de la tech, beaucoup de Français qui étaient en Californie sont revenus depuis plusieurs années. La période 2017-2022 était perçue comme très favorable pour l'environnement économique, alors qu'elle l'était peut-être moins en Californie. Ce sont des patrimoines mobiles. À l'exception de ces deux dernières années, la tendance était plutôt au retour en France d'entrepreneurs français. Depuis deux ans, une certaine inquiétude est apparue. Quelques-uns étudient un départ. De notre côté, ce type de projet s'est très rarement concrétisé. Les départs se comptent sur les doigts de la main. Néanmoins, c'est quelque chose de latent et qui contribue parfois à l'épanouissement d'une famille ou des enfants. C'est donc un sujet sur lequel nous sommes assez vigilants.

M. Pierre Pellet. Je constate plus de départs que Benjamin Durand, probablement parce que mes clients sont un peu plus âgés.

Il y a eu beaucoup de départs, notamment pour des raisons d'insécurité, par exemple les kidnappings liés aux cryptomonnaies. J'ai mis en place une formation pour que mes clients sachent comment réagir en cas de kidnapping. On travaille avec des confrères suisses, italiens, espagnols et je peux vous dire que ça n'existe qu'en France. Quand vous dites à un *family office* suisse que vous préparez vos clients à faire face à un kidnapping, il écarquille les yeux.

J'ai accompagné des clients qui souhaitaient partir, pas uniquement pour des considérations fiscales, en Italie, en Suisse ou en Espagne. En Espagne, la fiscalité est beaucoup plus contraignante. Pourtant, j'ai des clients qui partent là-bas, parce que les choses sont plus claires. Les échanges avec les services sont plus faciles. Il y a aussi une certaine stabilité fiscale, bien plus qu'en France. Tous ces éléments-là jouent.

Nos clients sont des investisseurs dans l'âme. Ils ont commencé par investir dans leur entreprise. Mais pour investir, il faut avoir de la visibilité et avoir le champ

libre. Nous avons besoin de ça en France. Pour investir, nous avons besoin de ces gens-là.

M. Charles de Courson, rapporteur. Qu'est-ce que vous pensez de l'*exit tax* ? Est-elle efficace ? Certains disent qu'en renchérissant leur coût, elle empêche les départs.

M. Benjamin Durand. L'*exit tax* nous a beaucoup occupés ces derniers temps. Plus que la taxe en elle-même, c'est l'instabilité du dispositif qui a provoqué des départs.

À l'origine, l'*exit tax* est un dispositif anti-abus. Il vise à éviter qu'un contribuable, fortune faite en France, déménage dans un pays plus favorable fiscalement et vende son entreprise deux mois plus tard à un prix probablement déjà convenu auparavant. Un tel mécanisme se comprend. D'ailleurs, la plupart de nos clients sont tout à fait favorables à payer l'impôt en France. Ils y ont fait fortune et ça leur semble naturel.

Prendre en compte les cinq dernières années est finalement rentré dans les esprits. En revanche, envisager d'étendre le délai à quinze ans est, à l'échelle de la cession d'une entreprise, totalement aberrant et absurde. Vous n'avez aucune idée de la valeur de votre entreprise dans quinze ans. Vous ne savez pas si vous allez pouvoir la maintenir à flot ou réussir à la développer. Vous ne savez pas comment ça va se passer. Le contribuable qui déménage peut le faire pour ouvrir une filiale ou s'installer dans une zone où il estime qu'il aura plus de croissance.

En fin de compte, ce dispositif peut donc être perçu comme confiscatoire, avec une fiscalité française qui suivrait le contribuable presque tout au long de sa vie entrepreneuriale, puisque quinze ans, c'est tout de même une période assez longue à l'échelle d'une carrière. Il faut être très vigilant dans ce domaine. Nos clients le vivent très mal. C'est encore une fois un problème d'instabilité.

Pire, ce dispositif décourage les entrepreneurs qui envisageraient de revenir en France pour créer de la croissance économique et des emplois. Alors que beaucoup de pays cherchent à attirer leurs expatriés pour les impatrier en leur proposant des dispositifs fiscaux avantageux, l'*exit tax* fait tout le contraire. Si on se place à l'échelle de la compétitivité économique et fiscale mondiale, on va à l'encontre de la plupart des pays. Vraisemblablement, ce n'est pas une bonne idée.

M. Christophe Mongardien, président. Nous avons évoqué la taxation des holdings. Parmi les nouveautés fiscales figure également la contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR). Certains de vos clients y sont-ils assujettis ? Le cas échéant, quelle a été leur réaction face à l'introduction de cette mesure ? À l'inverse, avez-vous, comme certaines études l'ont montré, des clients qui sont à la tête d'un haut patrimoine et qui ne payent pas du tout d'impôt sur le revenu ?

M. Benjamin Durand. Nous avons étudié la CDHR. Cette taxe nous a donné pas mal de travail, car elle rebat un peu les cartes. Elle nécessite des calculs en cours d'année sur des prévisions de distribution. Je crois qu'elle est assez peu contributive, 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.

M. Pierre Pellet. La CDHR fait partie des sujets que nous avons intégrés dans le suivi du train de vie des clients, mais ça n'a pas fondamentalement changé la donne. Très peu de clients y sont soumis.

Je voudrais revenir sur l'*exit tax*. Nous ne sommes pas le seul pays européen à avoir un tel dispositif. Il vient d'être mis en place en Belgique. Étrangement, il existe aussi en Suisse, qui est pourtant considérée comme la « perle » d'un point de vue européen.

En Belgique, l'instauration de l'*exit tax* a fait partir tout le monde. En Suisse, elle existe depuis longtemps et n'empêche personne d'y aller. La seule différence est que la fiscalité suisse ne change pas tous les ans. Le contribuable peut demander à l'administration de s'engager par courrier sur l'imposition qui sera applicable à sa situation pour les prochaines années. Dans ces conditions, l'*exit tax* ne le gêne pas. En Belgique ou en France, elle a un effet particulièrement néfaste, parce qu'elle est combinée à tout le reste. On a parfois le sentiment d'être enfermé et de n'avoir plus qu'à attendre la prochaine idée.

Mme Estelle Mercier (SOC). Nous ne pouvons que partager, notamment pour les entreprises, la volonté d'une stabilité fiscale et d'une prévisibilité. Mais en 2017, le big bang de la fiscalité les a arrangées. L'instabilité, ou en tout cas la transformation, de la fiscalité peut aussi se traduire par des avantages fiscaux.

La question du consentement à l'impôt, que vous avez évoqué en filigrane en indiquant que vos clients accepteraient sans doute de payer un impôt supplémentaire à condition qu'il finance les services publics, les écoles, les transports ou la transition écologique, est justement l'objet de cette commission d'enquête.

Depuis 2017, des allègements fiscaux ont abouti à une perte de recettes fiscales majeure pour l'État. Le dérapage du déficit n'est pas lié à l'augmentation des dépenses mais à la diminution des recettes, notamment en 2023 et 2024, comme l'a montré la commission d'enquête constituée à ce sujet. D'un côté, les dépenses ont continué à augmenter comme elles le faisaient depuis 2019, sans déraper, mais de l'autre, nous avons eu la suppression de la taxe d'habitation, la baisse de l'IS, les niches fiscales, la création du PFU, etc.

J'aurais adoré que la théorie du ruissellement fonctionne et que tout le monde profite de ces entrepreneurs venus en France grâce à une fiscalité plus

favorable. Malheureusement, qu'a-t-on constaté ? Le taux de croissance est resté assez faible et l'inflation a été forte. Certes, les crises se sont accumulées, mais globalement, la théorie du ruissellement n'a pas fonctionné.

Le déficit est important mais la perte de recettes fiscales est estimée entre 50 et 70 milliards d'euros par an. Il y a eu des allègements fiscaux et les services publics, dont le financement a été malmené pendant dix ans, sont dans une situation compliquée. On doit réinvestir dans la défense, dans l'éducation, dans la santé, dans notre système social, mais pour ça, nous avons besoin des recettes que nous avons perdues. Ce ne sont pas des recettes supplémentaires mais des allègements qui ont été consentis à un moment donné et qui n'ont pas produit les effets escomptés.

Le consentement à l'impôt dépend aussi de la manière dont vous présentez les choses à vos clients. Si on devait mettre en place une taxe Zucman, elle servirait à financer des investissements dans la transition écologique, dans l'éducation, dans les services publics, etc.

Au fond, on veut de la stabilité fiscale quand ça nous arrange. Vous avez cité l'exemple de l'Espagne. Des entreprises s'y installent malgré les durcissements qui ont été opérés, parce que la situation y est plus claire, avez-vous dit. On ne peut que souhaiter retrouver, à partir de 2027, une stabilité politique qui évite les yoyos que nous connaissons depuis deux ans. Cette période ne peut toutefois résumer, à elle seule, les dix dernières années. L'argument me semble donc un peu erroné.

Quand on instaure une taxe Zucman ou une fiscalité supplémentaire, l'enjeu n'est pas de financer le déficit mais de financer des services publics. Il faut faire attention dans la présentation qui en est faite.

M. Pierre Pellet. Je ne pensais pas être recruté pour être ambassadeur de l'impôt… Lorsque nos clients perçoivent 1 euro dans leur société à l'IS, ils commencent par payer 25 % d'impôt. Ensuite, s'ils souhaitent se le verser comme dividende, ils payent le prélèvement forfaitaire unique, ce qui entraînera le déplafonnement de leur impôt sur la fortune. Finalement, ils auront payé 75 % d'impôt. Autrement dit, je veux bien qu'on fasse preuve de créativité, mais la réalité c'est que 1 euro qui arrive dans la poche d'un de nos clients a subi un taux d'imposition de 63 ou 64 % au minimum et de 75 % au maximum. Ce n'est pas moi qui le dis ; la France est le pays le plus imposé de l'OCDE.

Quant au souhait de contribuer dans ces conditions, nos clients ne se posent plus la question. Malheureusement, tout a une limite.

Le départ à l'étranger n'est pas motivé que par des raisons fiscales. C'est un tout. Si vous allez à Madrid, vous pouvez vous promener et y posséder une maison, il ne vous arrivera jamais rien. Nos clients prennent en compte différents critères : la sécurité, les écoles, la fiscalité, etc. Ils ne partent pas que pour des raisons fiscales mais elles peuvent être la goutte d'eau. La taxe Zucman a été cette goutte d'eau de trop.

M. Benjamin Durand. Vous dites que le ruissellement n'a pas fonctionné. Je ne peux pas vous laisser dire ça. Nos clients sont des entrepreneurs, parfois jeunes, qui ont créé une centaine d'entreprises et des dizaines de milliers d'emplois depuis dix ou quinze ans. Le ruissellement n'est peut-être pas suffisant, mais sans eux, il y aurait des dizaines de milliers d'emplois en moins. Chacun apporte sa pierre à l'édifice et ces entrepreneurs ont le sentiment de contribuer.

Vous avez évoqué l'impôt sur le revenu et les contribuables qui n'ont pas de revenu. Si certains clients n'en ont pas, c'est qu'ils en ont eu suffisamment dans le passé pour thésauriser leur train de vie. Vous ne pouvez pas reprocher à quelqu'un qui a 100 millions d'euros de patrimoine de ne pas avoir un train de vie annuel de 100 millions. Il a le droit d'avoir un train de vie tout à fait mesuré, comme tout un chacun. Vous ne pouvez pas non plus lui reprocher, après des dizaines d'années d'efforts, de poser le crayon, de réfléchir un peu à l'avenir et, pendant ce temps-là, de ne pas avoir de revenus importants.

Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas contribuer à l'effort, mais je pense que ces contribuables-là ont le sentiment d'avoir beaucoup contribué et qu'ils ont quelque part en eux la certitude qu'ils contribueront à nouveau dans le futur.

Les flux de capitaux étrangers qui se dirigent vers la France ont également un effet de ruissellement. Lorsque la taxe Zucman a été envisagée, on s'est demandé comment la payer. Comment un contribuable pourra-t-il payer 2 % de son patrimoine, c'est-à-dire des millions d'euros d'impôts annuels ? Payer avec des parts d'entreprise a été évoqué, mais ce qu'on a constaté et ce que nos clients nous ont dit, c'est que les fonds d'investissement étrangers, notamment les fonds américains qui contribuent massivement au fonctionnement de notre économie, n'avaient plus envie de se retrouver associés à l'État français ou à une émanation d'un fonds souverain français, avec un contrôle du capital pouvant devenir assez aléatoire. C'est ce genre de signal qui pourrait être périlleux et faire que la richesse ruisselle encore moins que ce qu'elle a fait jusqu'à présent.

M. Charles de Courson, rapporteur. Quel regard portent vos clients sur les débats relatifs à un renforcement éventuel de la fiscalité pesant sur les très hauts revenus ou les très hauts patrimoines ? Est-ce que le sujet les intéresse ? Le suivent-ils ou le faites-vous pour leur compte ?

M. Benjamin Durand. L'impôt sur le revenu a un taux de taxation marginal très élevé, de 45 %, auquel s'ajoute la contribution exceptionnelle de 3 ou 4 % à partir de 500 000 euros pour un contribuable et de 1 million d'euros pour un couple.

M. Charles de Courson, rapporteur. Plus la CSG, la CRDS…

M. Benjamin Durand. Absolument. Le taux de taxation est donc très élevé. Je pense qu'un grand nombre de nos clients aimeraient une diminution de l'impôt sur le revenu, qui contribue à accroître les inégalités, parce qu'il est de plus en plus difficile de gravir l'échelle sociale par ses revenus. Je rejoins en cela certains

économistes que vous avez auditionnés. Nos clients sont issus de milieux très variés, certains modestes, d'autres moins. Il est très important de pouvoir gravir l'échelle sociale. Or, avec un taux de taxation aussi élevé, l'impôt sur le revenu est malheureusement inopérant.

En ce qui concerne l'augmentation de la taxation sur le patrimoine, plusieurs axes sont possibles. Le patrimoine professionnel doit dans tous les cas être exclu, pour toutes les raisons que j'ai évoquées et à cause de la difficulté d'évaluation de la valeur d'une entreprise non cotée. Parfois, vous n'avez qu'un seul acheteur, ou deux ou trois. L'entreprise peut valoir cher, mais si les acheteurs ne sont pas là… Aller dans ce sens enverrait de très mauvais signaux économiques aux entrepreneurs et à leurs investisseurs.

M. Christophe Mongardien, président. Je vous remercie pour les éléments que vous nous avez fournis. Si vous en êtes d'accord, je vous propose de compléter nos échanges en répondant par écrit au questionnaire qui vous a été envoyé pour préparer cette audition, éventuellement complété des réponses additionnelles aux questions qui vous ont été posées aujourd'hui.

*

* *

35. Audition, ouverte à la presse, de M. Alexandre Saubot*, président de France Industrie (16 juin 2026)

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous recevons M. Alexandre Saubot, président de France industrie.

Monsieur Saubot, votre association, créée en 2018, représente trente et une fédérations sectorielles de l'industrie et cinquante-trois grandes entreprises privées et publiques. Elle participe régulièrement au débat public sur les grandes politiques intéressant ses adhérents, notamment la politique fiscale.

L'automne dernier, vous avez ainsi signé, avec douze organisations patronales et associations d'entrepreneurs, un courrier adressé au premier ministre afin de l'alerter sur certaines mesures du PLF (projet de loi de finances) pour 2026. Vous y dénonciez notamment le projet de taxe sur les holdings patrimoniales et ce qui constituait, selon vous, une remise en cause du pacte Dutreil.

Si la loi de finances pour 2026 ne prévoit finalement pas de véritable taxation des holdings patrimoniales ni de réforme significative du pacte Dutreil, votre audition nous permettra de revenir sur votre appréciation de ces dispositifs et d'autres mesures fiscales en débat.

Certaines questions nécessiteront sans doute des compléments écrits ; vous pourrez les envoyer au rapporteur et aux membres de la commission si possible d'ici une semaine.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(M. Alexandre Saubot prête serment.)

M. Alexandre Saubot, président de France industrie. France industrie s'occupe de l'industrie ; elle a pour mission de redévelopper l'industrie française, qui a connu un long déclin pendant près de quarante ans, avant de se stabiliser raisonnablement depuis 2017. Cela peut paraître un peu éloigné de la question de la taxation des hauts revenus mais ça ne l'est pas, et je voudrais, dans mon propos introductif, vous expliquer pourquoi.

Qu'est-ce qu'une entreprise industrielle ? Trois choses, en principe. D'abord, du capital accumulé : de l'innovation, des machines – tout ce que l'on met à l'actif du bilan. Plus il y en a – plus on a de robots, de machines – et plus on est performant. De nombreuses études ont montré à quel point la France avait pris du retard sur l'Allemagne et d'autres grands pays, comme le Japon et la Corée. Ce capital, c'est un élément fondamental de la réussite d'une entreprise industrielle.

La deuxième chose, c'est le savoir-faire : l'expertise accumulée, les erreurs corrigées, tout ce que l'on fait de mieux dans une usine demain qu'hier, tous les collaborateurs qui savent faire parfaitement leur métier, au plus près du terrain.

Enfin, c'est la relation de confiance que l'on a, au fil des années, nouée avec nos clients et qui permet assez naturellement que l'on se fasse rappeler – ce que l'on appelle le fonds de commerce.

Tels sont les trois grands piliers d'une entreprise industrielle qui réussit. Or on a un peu oublié en France que le premier est absolument fondamental. La capacité d'une entreprise industrielle à accumuler du capital est une garantie pour innover, prendre des risques, faire face aux coups durs. Mais on oublie complètement cet aspect quand on traite de la fiscalité des hauts revenus, c'est-à-dire des actionnaires – notamment quand on veut taxer autre chose que des flux d'argent.

Lorsqu'un actionnaire reçoit un dividende, on en prélève 31,4 % au titre du prélèvement forfaitaire unique (PFU), un peu plus quand il doit payer un peu de CDHR (contribution différentielle sur les hauts revenus), et encore un peu plus quand il doit payer 4 % de CEHR (contribution exceptionnelle sur les hauts revenus). Globalement, un flux d'argent a été décidé par l'entreprise en fonction de ses capacités, de ses besoins de financement, de l'équilibre de son bilan, de la confiance qu'elle souhaite inspirer à ses actionnaires et à ses banquiers, et on en prélève une partie.

Lorsque l'on prélève de l'argent sur une valeur, donc sur du stock, sans flux d'argent, on génère des comportements comme on en a beaucoup vu du temps de l'ISF (impôt sur la fortune) et comme on risque d'en revoir si vous venez à prévoir des opérations de ce type. L'entreprise ne va plus verser d'argent en fonction de ses objectifs, de ses ambitions, de sa capacité contributive et de ses équilibres de bilan, mais afin de permettre à ses actionnaires d'être solvables au moment de payer une taxe sans laquelle il n'y aurait pas eu de flux.

Ainsi, du temps de l'ISF, quand il y avait des actionnaires familiaux – à l'époque, ils n'étaient pas couverts par un pacte qui n'existe que depuis 2003 –, les niveaux de dividendes n'étaient pas calculés en fonction de la capacité contributive de l'entreprise, mais en fonction du besoin de ressources des actionnaires minoritaires pour payer la contribution, qui elle-même ne reflétait aucune capacité contributive réelle desdits actionnaires.

Toute la fiscalité du capital, quand elle n'est pas uniquement assise sur des flux, se traduit par des risques significatifs d'appauvrissement des entreprises, en tout cas de mouvements de capitaux déconnectés de ce que l'entreprise, sans cette taxe pesant sur ses actionnaires, aurait fait. C'est bien là qu'est l'enjeu, et c'est pour cela que nous défendons un principe assez simple : ne taxer que des flux, c'est-à-dire des revenus effectivement distribués et touchés.

Il existe pas mal de littérature sur la notion de revenu économique, de revenu non distribué, de trésorerie qui serait capitalisée dans les holdings. D'abord, je voudrais rappeler qu'en France, nous avons les notions d'objet social, d'abus de bien social et d'acte anormal de gestion : l'argent qui est dans une coquille juridique – une société anonyme (SA) ou autre, avec un objet social – ne peut être employé que pour l'objet social et en aucun cas pour assurer le train de vie des associés ni pour une quelconque autre utilisation. C'est une règle qui existe dans tous les grands pays développés, voire dans tous les grands pays du monde ; elle permet de faire remonter de l'argent d'une société opérationnelle et de le réinvestir, dans la même activité ou dans une autre, si des difficultés ou un besoin de financement le nécessitent, avec un frottement fiscal limité. Nous sommes donc dans un environnement tout à fait normal.

Enfin, je crois que nos amis du Meti (Mouvement des entreprises de taille intermédiaire) l'ont souligné : si l'on veut vraiment cibler le revenu économique, il faut descendre au niveau de la société opérationnelle. Or, d'après les comptes de la nation de l'Insee, entre l'IS (impôt sur les sociétés) et les impôts de production – pour les impôts de production, il est difficile de faire un ratio absolument stable puisqu'il peut y avoir de vraies différences d'une entreprise à l'autre – l'État prélève entre 40 % et 50 % de ce que l'entreprise gagne avant qu'il n'y ait le moindre mouvement vers un actionnaire ou une holding. Il faut ajouter à cela, sur un éventuel dividende, un prélèvement de 31,4 % ou de 34 % ou de plus selon la situation du débiteur. L'idée selon laquelle les revenus du capital seraient moins taxés que les revenus du travail est donc erronée. Le taux moyen de l'IR (impôt sur le revenu) est de 14 % ; si l'on rajoute 10 points de CSG (contribution sociale généralisée) cela fait 24 % : quand on remet l'argent dans la poche d'un actionnaire, le niveau de prélèvement est infiniment supérieur.

Je suis totalement opposé à l'idée de taxer le revenu économique car les effets sur le comportement des entreprises sont complètement contradictoires avec la volonté de les développer et de réindustrialiser. Toutefois, si l'on veut suivre ce raisonnement, il faut prendre en compte l'ensemble des impôts payés ; on constate alors que le niveau de taxation effective n'est absolument pas en défaveur du travail.

La préoccupation de France industrie est de s'assurer que l'ensemble des règles fiscales qui s'appliquent aux entreprises françaises ne les mette pas en difficulté. Le débat a opposé le niveau des prélèvements – au total supérieurs de 50 % à ce qu'ils seraient avec la fiscalité allemande, avec des impôts de production trois ou quatre fois supérieurs – et ce que l'on pourrait imposer au-delà des flux économiques vers les actionnaires décidés par l'entreprise. Or les mesures que l'on prendrait dans ce second cas sont des outils ou des leviers qui pourraient peser assez lourdement sur la capacité de nos entreprises à se développer. En outre, plus ces dernières sont françaises, plus elles sont familiales, moins elles sont liquides, et plus les conséquences seront douloureuses.

M. le président Jean-Paul Mattei. Sur la différence entre revenus du travail et revenus du capital, je ne partage pas votre vision. Un bénéfice remonté

dans les holdings est soumis au régime mère-fille, donc à une taxation de 1,25 %, ce qui n'est pas le cas quand on distribue aux personnes physiques – j'entends votre argument sur la flat tax. Je suis d'ailleurs très loin de critiquer ce système que je trouve vertueux ; on a même des systèmes d'intégration fiscale, même si les contraintes sont plus importantes.

En revanche, même avec une tranche marginale à 49 % avec la CEHR, à laquelle s'ajoutent la CSG et la CRDS (contribution pour le remboursement de la dette sociale), bien qu'elles soient déductibles du résultat de l'entreprise, on observe une différence entre le revenu du capital net et le revenu du travail : toutes contributions confondues – chômage, maladie, retraite, car ce sont aussi des dépenses de solidarité –, ce dernier contribue davantage au budget de l'État.

Même avec la CDHR, qui est à 38,6 % dans les cas extrêmes, la taxation des revenus du capital reste assez éloignée de celle des revenus du travail – et je tiens compte du paiement de l'IS, qui intervient avant la distribution du revenu. De plus, le régime des sociétés mère-fille permet, et heureusement, d'éviter un frottement fiscal trop important quand on fait remonter des bénéfices dans les holdings.

J'avoue avoir été assez étonné des critiques lorsque le débat du PLF pour 2026 est venu sur les holdings, familiales et autres. En effet, ce texte, à mon avis, ne mettait pas à mal, loin de là, les sociétés opérationnelles, ni n'empêchait les pools de trésorerie. Si on l'analysait bien, il visait des sur-holdings à travers lesquelles il n'y a pas de réinvestissement.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous avez répondu à ma première question sur le rôle de France industrie dans le débat public relatif à l'inégalité croissante des revenus du patrimoine, que l'on constate dans la plupart des pays, parce que la valeur des biens immobiliers et, plus encore, des actions, augmente plus vite que la richesse créée.

Dans une publication de juillet 2025, le CAE (Conseil d'analyse économique) estime que l'expatriation d'un actionnaire exerçant un contrôle, même partiel, sur une entreprise, a des effets significatifs sur son activité économique, notamment une baisse de 15 % du chiffre d'affaires de la partie française et de 31 % de la masse salariale. Observez-vous ce phénomène ? Comment expliquez-vous l'ampleur de ces effets dits indirects en cas d'expatriation ?

M. Alexandre Saubot. J'ai simplement indiqué que quand on regarde le revenu économique, il faut le faire au niveau de l'entreprise opérationnelle, donc que les prélèvements exercés sur ce revenu intègrent l'IS et les impôts de production prélevés au niveau de l'entreprise opérationnelle.

Si l'on regarde les comptes de la nation – avec cette nuance que les impôts de production n'ont pas du tout la même proportion selon la nature des activités et le niveau des immobilisations –, on a des ordres de grandeur tels qu'avant même que 1 euro ne quitte l'entreprise opérationnelle vers une holding, l'État a déjà

prélevé autour de 50 % du revenu généré par l'entreprise. Je partage ce qui a été dit : avec le régime mère-fille, on a des frottements fiscaux très limités pour permettre la bonne allocation du capital, ce qui dans le fonctionnement de l'économie est une bonne chose.

Enfin, le principal enjeu de France Industrie est bien de s'assurer que nos entreprises industrielles soient placées dans des conditions de concurrence fiscale et réglementaire les plus proches possible de celles de nos grands voisins européens. Tous les chiffres montrent que l'on est le pays qui fait le plus de surtranspositions, qui taxe le plus.

Au-delà de ces éléments, la fiscalité du capital peut, elle aussi, contribuer à l'appauvrissement d'une entreprise s'agissant de sa capacité à accumuler du capital ; cela a d'ailleurs très largement participé au décrochage de l'industrie française vis-à-vis de l'industrie allemande, que l'on compare en points de PIB, en emplois, en nombre d'ETI (entreprises de taille intermédiaire). Étonnamment, le décrochage débute au moment où l'on a mis en place des droits de succession très élevés et un impôt sur la fortune, donc sur le capital, complètement déconnecté des flux et des revenus effectifs des gens soumis à l'impôt.

À l'échelle microéconomique, nous observons qu'une entreprise a bien une nationalité – des études l'ont montré. Elle est ancrée dans un territoire ; quand c'est une entreprise familiale, la famille y vit – quand elle n'a pas été incitée, pour des raisons fiscales, à s'expatrier ; elle a un comportement différent d'un fonds d'investissement basé à New York ou à Londres lorsqu'il s'agit de prendre des décisions ; elle a bien davantage une approche de long terme, moins dictée par la performance trimestrielle ou le calcul d'un ratio. Ses investissements se positionnent sur le long terme. Quand il s'agit de prendre des décisions, il a aussi été montré que, plus vous êtes loin du centre de décision, plus vous êtes impacté en premier par les décisions difficiles, quand il n'y a pas des écarts de marché ou de rentabilité intrinsèque très forts.

Je ne suis pas du tout surpris par les chiffres qui montrent qu'à partir du moment où le capital s'éloigne géographiquement et en termes d'*affectio societatis*, on observe des évolutions défavorables à l'activité sur le territoire. Cela correspond en tout point à ce que nous avons observé de manière récurrente, et avec une certaine constance – nous ne sommes pas un organisme statistique, mais nous discutons avec nos adhérents, qu'ils appartiennent aux fédérations de petites, de moyennes ou de grandes entreprises. Même chez nos grands groupes, on constate des dépenses de recherche et développement (R&D) deux, trois, quatre fois supérieures en France à l'activité française : c'est là qu'est le siège social, qu'on a construit les savoir-faire, qu'on a mis l'expertise accumulée par les hommes qui composent l'entreprise, qui sont à un endroit et qui vont continuer à générer de la valeur autour de cet endroit.

On peut penser au centre de recherche de Total dans les Pyrénées-Atlantiques, à certains grands centres de Sanofi ou à ce que fait Saint-Gobain. Y compris dans les grands groupes, on voit de vrais ancrages territoriaux d'activité de

R&D, et évidemment autour de ceux-ci une activité de production, ne serait-ce que pour lancer les séries, mettre en place les premières lignes, expérimenter ce qui va en sortir.

Tout ce que l'on observe de façon microéconomique nous mène à la conviction que les entreprises ont une nationalité, et que les entreprises familiales ont un attachement à leur territoire supérieur à tout ce que l'on peut trouver ailleurs, avec des effets chiffrés – par des gens plus compétents que moi.

M. Charles de Courson, rapporteur. Avez-vous pu observer des modifications des comportements des membres de votre association en matière d'investissement, de localisation d'activité, de rémunération ou dans tout autre domaine économique, en réaction aux réformes fiscales suivantes : la mise en place de la surtaxe sur les bénéfices par la loi de finances pour 2025, puis sa reconduction en loi de finances pour 2026 ; l'instauration d'une taxe sur les rachats d'actions par la loi de finances pour 2025 ?

M. Alexandre Saubot. Au sujet de la première mesure, comme toujours dans l'industrie, il faut du temps pour évaluer les effets d'une décision fiscale. La surtaxe a représenté plus de 1 milliard d'euros de prélèvement sur les 8 milliards de rendement, avec un biais assez douloureux pour l'industrie française : plus vous fabriquez en France et plus vous payez la taxe, puisque l'activité de fabrication est l'une des premières sources de rentabilité. Quand on regarde la distribution dans l'industrie de la surtaxe sur les bénéfices des grandes entreprises, on voit que plus vous avez d'usines en France et plus vous payez. Au moment où l'on veut réindustrialiser, on peut s'interroger sur l'adéquation entre cet objectif et cette surtaxe telle qu'elle a été conçue – je parle du secteur industriel.

En ce qui concerne les effets, cela va d'abord, à court terme, priver les entreprises d'une ressource. Quand vous avez 100, 200, 300 millions à verser à l'État, c'est une ressource qui disparaît. S'agissant d'un *one shot*, il n'y a pas de réponse unique : chaque entreprise, en fonction de sa situation, va accepter de prendre sur ses réserves ou, parce qu'elle est plus tendue, décider d'ajuster des programmes d'investissement ou d'accroître la pression sur sa chaîne de valeur. À court terme, les réactions sont difficilement modélisables *ex ante*, et vu la date de paiement récente de l'exercice, on peut évoquer des schémas possibles, mais on ne peut pas dire avec précision ce qui s'est passé.

Deux remarques sont importantes. Premièrement, dans la durée, il ne faut pas croire que cela ne frappe que les grands dans l'industrie. Quand vous privez de ressources de grandes entreprises à la tête d'une filière, comme Airbus, Safran ou Renault, cela limite ou affecte leur capacité à gérer leur chaîne de sous-traitance, sous diverses formes : elles peuvent mettre un peu plus de pression sur les prix, pour retrouver des équilibres et garder des situations comparables à celle de leurs grands concurrents, ou consacrer moins de moyens que prévu à accompagner un investissement chez un fournisseur ou un sous-traitant – il y a une grande diversité de situations.

Deuxièmement, le plus grand risque concerne la décision d'investissements futurs : quand on étudie un *business case* pour décider où mettre une nouvelle activité, une nouvelle usine ou un nouveau produit, il y a toujours une ligne « impôts ». On prend en compte les flux futurs du projet tel qu'il a été élaboré par les équipes ; or si l'on met dans la case « impôts » 38 % et non plus 25 %, tout une série de projets qui auraient pu être faits en France vont passer sous la ligne de flottaison et vous n'en entendrez jamais parler. Ils auront été examinés, considérés comme non rentables ou non attractifs par rapport aux attentes des clients en France, et ils se feront ailleurs.

Le plus important est de revenir le plus vite possible dans la moyenne européenne, autour de 25 % – ce qui correspond déjà au haut de la moyenne – de façon à ce que, quand les gens font des *business case* pour savoir quelle activité rétablir ou développer en France, on ne se pénalise pas à hauteur de la surtaxe.

Certes, d'un secteur à l'autre, en fonction de la proximité, du savoir-faire, il va quand même se faire des choses chez nous. Mais la réindustrialisation, ce n'est pas ce qui se fait, c'est faire un peu plus que ce qui était prévu. Or cette surtaxe aura des effets tout à fait dévastateurs si elle se pérennise, j'en suis convaincu. Ce sont des effets qui se verront sur le temps très long car ces projets auraient pu contribuer dans deux, trois, quatre ans à la réindustrialisation du pays, mais ils auront finalement été localisés ailleurs.

Au sujet du rachat d'actions, j'avoue ma grande perplexité à l'idée qu'il faudrait le taxer. Quand une entreprise rachète une action, l'actionnaire ne touche rien. Éventuellement, dans certaines circonstances, il a été envisagé que cela puisse faire monter le cours mais, quand vous êtes propriétaire d'une action, c'est-à-dire de x % d'une entreprise, tant que vous n'avez pas vendu, vous n'avez pas gagné ; l'action est susceptible de continuer à monter ou de rebaisser, et il n'y a donc aucun flux taxable chez l'actionnaire.

Je vais citer un exemple qui me tient à cœur : l'entreprise Haulotte, que je dirige ; elle est cotée en bourse et la famille est actionnaire majoritaire depuis longtemps. Au cours des trente dernières années, elle a vu son cours de bourse osciller entre 1,3 et 34 euros, et ce pratiquement trois fois. Heureusement que j'ai toujours considéré, avec la famille, que nous étions les heureux propriétaires de 60 % d'une entreprise industrielle que nous essayons de développer, et que nous n'avons jamais fait une multiplication ou par 1,3 ou par 34 qui aurait sans doute donné des résultats très différents et un sentiment soit de satisfaction, soit de douleur, décorrélé de notre engagement.

Encore une fois, tous les schémas de taxation de flux autres que les flux qui vont vers l'actionnaire et lui donnent les moyens de payer l'impôt fixé par la représentation nationale naturellement, par l'argent ainsi reçu, conduiront, notamment dans l'industrie, à des comportements de baisse de l'allocation du capital. Nous considérons donc qu'il faut taxer des flux et non pas des mouvements.

C'est pareil pour le dividende : quand vous êtes propriétaire d'une action qui vaut 100 euros la veille du détachement du dividende, même si c'est une valeur qui n'est pas réalisée, vous êtes, aux yeux du marché et du fisc, propriétaire de 100 euros. Le lendemain soir, le dividende a été distribué à hauteur de 3 euros – c'est à peu près le ratio de paiement du CAC40 ; votre action ne vaut plus que 97 euros, puisque l'entreprise s'est appauvrie de 3 euros. Vous êtes donc propriétaire d'une action qui vaut 97 euros et de 3 euros de dividende dont l'État, si vous les avez reçus en direct, a prélevé un tiers. Vous n'êtes ainsi plus propriétaire que de 97 plus 2 euros. À côté de ce phénomène qu'on appelle coupon attaché ou détaché, ce qui fait la création de richesse, c'est la dynamique de développement de l'entreprise et le fait que ceux qui veulent en acheter ou en vendre des actions considèrent qu'elle vaudra dans trois, six ou douze mois plus qu'elle ne valait il y a un an. Cependant, le versement même du dividende ne crée aucune richesse chez l'actionnaire : il ne fait que lui permettre – et c'est une très bonne chose pour le fonctionnement de l'économie – de réallouer la somme à un autre projet s'il le souhaite, avec un frottement fiscal très limité quand c'est dans une holding, en particulier si celle-ci relève du régime mère-fille.

Je crois que tous les économistes sont d'accord avec moi pour dire que la bonne allocation du capital dans une économie libérale comme la France dépend de sa capacité à bouger d'un endroit à un autre avec un minimum de frottement fiscal : c'est bon pour le développement économique, pour la création de richesse et donc, dans la durée, pour les recettes fiscales, dans un pays qui en prend une petite moitié.

M. Charles de Courson, rapporteur. S'agissant du CAC40 les dividendes distribués se montent à 63 milliards d'euros et le rachat d'actions à 30 milliards – deux tiers-un tiers. Or ces 30 milliards ont été pris sur les bénéfices des entreprises, donc elles en ont été appauvries. Pourquoi quelques grandes entreprises très concentrées – les banques notamment, Total et quelques autres pour l'essentiel – font-elles du rachat d'actions ? Si vous distribuez un dividende, vous payez le PFU à hauteur de 34 %. Mais le rachat d'actions fait monter les cours ; à la limite, si l'on ne distribue rien du tout, que l'on rachète les actions et qu'on les annule, cela fait monter le cours de l'action et donc enrichit l'actionnaire. Ce n'est pas du tout neutre, ni du point de vue de l'entreprise, ni de celui des finances publiques.

Je suis étonné de votre réponse : trouvez-vous intéressants pour le dynamisme de l'entreprise ces rachats d'actions faits avec les bénéfices, lesquels ne sont donc pas réinvestis ? D'ailleurs, avez-vous racheté des actions de votre entreprise ? C'était interdit jusqu'à une date récente.

M. Alexandre Saubot. Les mouvements sur le cours de bourse ne sont pas directement liés au rachat d'actions. Ils sont liés à l'espérance de l'actionnaire que les résultats futurs seront partagés avec lui ; dans l'immédiat, surtout quand c'est fait pour être annulé, l'entreprise s'appauvrit et donc perd de la valeur. Ce qui fait la création éventuelle de richesse à terme, c'est le fait que l'actionnaire considère que le capital après annulation sera sans doute un peu mieux équilibré entre fonds

propres et dette, ce qui lui permettra de se développer. Finalement, c'est une opération dont le seul objet est de mieux allouer le capital – mais encore une fois, l'actionnaire ne touche rien : il est toujours propriétaire de x % de la société, c'est-à-dire qu'il a un actif virtuel qui ne sera réalisé que le jour où il le vendra, mais qu'il n'a touché aucun revenu lui permettant de mieux vivre.

M. Charles de Courson, rapporteur. Tout à l'heure, vous disiez que la prospérité d'une entreprise était l'accumulation du capital, ce qui se finance par les bénéfices. Et maintenant, vous trouvez très bien que l'on rachète massivement des actions pour faire monter leur cours de bourse, ce qui prive l'État de PFU.

Si vous utilisez les 75 % de bénéfices qu'il vous reste après impôt pour racheter vos actions, d'une part vous ne pourrez pas développer l'entreprise et, d'autre part, l'État ne perçoit plus de recettes. C'est pour cela que pendant des décennies, le droit sur les sociétés interdisait le rachat d'actions, avec des exceptions pour l'actionnariat salarié. Désormais, le procédé est utilisé massivement par quelques entreprises, avant tout Total et les banques, car quand on a des actionnaires aux revenus très élevés, qui ont donc des taux marginaux d'imposition très élevés malgré le PFU, il vaut mieux faire monter le prix de l'action – s'ils ont besoin d'argent, ils réalisent quelques plus-values sur leur portefeuille. Mais, sur le plan fiscal, ce n'est pas neutre du tout, non plus que pour le dynamisme de l'entreprise.

M. Alexandre Saubot. Mon propos n'est pas de soutenir le rachat massif d'actions. Vous décrivez un phénomène permis par la loi et mis en œuvre par certaines entreprises. J'évoquais simplement le fait que, quand une entreprise rachète ses actions, en instantané et si elles ont vocation à être détruites, l'actionnaire ne s'enrichit pas.

La valeur d'une entreprise à l'instant T est un multiple de ses résultats moins ses dettes, plus la trésorerie qui est disponible. Quand une entreprise dépense 100 pour racheter ses actions, elle a 100 de moins ; si elle détruit les actions, sa valeur a baissé de 100. Ce qui fait que les rachats d'action peuvent se traduire par des remontées du cours de bourse, c'est qu'ils sont le résultat de la libre gestion d'une entreprise, qui choisit de modifier l'équilibre entre ses fonds propres et sa dette. Comme la majorité des entreprises industrielles, je considère qu'il vaut mieux avoir plus de fonds propres que de dettes. Certains peuvent toutefois considérer que cet équilibre implique un coût du capital consolidé trop élevé, et qu'ils ont de la marge pour un peu plus de dette et un peu moins de fonds propres.

Cet arbitrage peut se traduire de deux façons. La première consiste à distribuer un dividende, auquel cas, si le bénéficiaire est une personne physique, l'État va toucher un peu plus de 30 %, et la personne disposera d'un revenu dont elle fera ce qu'elle voudra. La seconde consiste à racheter des actions. Dans cette logique, qui ne vise pas à faire monter le cours de bourse mais à faire évoluer la structure de financement de l'entreprise – même si cela peut être apprécié par le marché – l'actionnaire ne touche rien, il est toujours propriétaire de son action.

Pour achever la comparaison avec le versement d'un dividende, j'ajoute que la hausse du cours s'explique en partie par la vente d'actions : les actionnaires concernés paieront 30 % de la plus-value, donc l'État continuera à toucher de l'argent chaque fois que des actionnaires choisiront de ne pas conserver cet actif. Quand on transforme une action en cash, l'État prend systématiquement sa part, que ce soit sous forme de taxation de plus-value ou de PFU sur dividende. À partir du moment où un actionnaire personne physique veut transformer un actif de type action en cash, il est obligé de choisir entre toucher un dividende et vendre une action ; dans un cas il paye le PFU sur le dividende, dans l'autre cas un impôt sur la plus-value, mais de toute façon l'État prendra sa part.

M. Charles de Courson, rapporteur. Il ne paiera l'impôt sur la plus-value que dans dix ou vingt ans, ou peut-être jamais s'il ne cède pas ses actions. Ce n'est pas neutre pour les finances publiques.

M. Alexandre Saubot. Un actionnaire, et c'est légitime, est libre de décider quand il souhaite vendre un actif pour en avoir un revenu ou pour le réinvestir. Si on prive l'actionnaire de cette liberté d'arbitrer son patrimoine, je suis très perplexe voire inquiet quant aux effets de la fiscalité sur la liberté.

M. Charles de Courson, rapporteur. Si vous faites cela, vous accumulez la richesse entre les mains de quelques personnes. À l'Essec (École supérieure des sciences économiques et commerciales), l'un de mes professeurs de finances nous expliquait qu'en tant que directeur financier, il fallait préconiser le rachat d'actions car, au vu du système fiscal, cela enrichirait davantage les actionnaires que la distribution de dividendes – à l'époque, le taux marginal, soit 49 ou 50 %, s'appliquait, or la taxation des plus-values est beaucoup plus faible. Cet arbitrage n'est donc pas du tout neutre pour les finances publiques.

Puisque nous, en tant que représentants du peuple français, cherchons à savoir si les hauts revenus et les hauts patrimoines contribuent suffisamment au financement des services publics dont ils bénéficient, ma question portait sur les incidences de la taxe sur le rachat d'actions. Le taux n'était pas astronomique, de plus la taxe était assise sur la valeur nominale. Votre thèse est irrecevable, en tout cas elle n'est pas neutre du point de vue des finances publiques.

M. Alexandre Saubot. J'ai le plus grand respect pour les représentants du peuple, qui fixent légitimement les règles. À moins que j'aie raté quelque chose d'important sur le PFU, le taux de taxation du dividende est exactement le même que le taux de taxation de la plus-value quand on revend une action, car c'est la même règle qui s'applique. De plus, l'actionnaire détient une capacité d'arbitrage ; la liberté de disposer de son patrimoine me semble assez fondamentale. Si l'État commence à vouloir traiter différemment celui qui vend son action de celui qui la garde, je serai inquiet.

Le rachat d'actions est un outil mis à disposition des entreprises, comme dans tous les grands pays développés, pour ajuster la structure de financement de

son bilan entre les fonds propres et la dette. Au niveau de taxation actuel, le frottement fiscal me semble effectivement limité, mais pour des mesures de gestion internes, plus on met du frottement fiscal – même limité –, plus on est susceptible de générer des comportements qui ne sont pas dictés par l'intérêt économique de l'entreprise, donc de provoquer des effets négatifs. Cependant, au niveau que vous décrivez, les effets doivent sans doute être limités.

M. le président Jean-Paul Mattei. Dans le rachat d'actions, jamais aucun actionnaire ne touche de liquidités ?

M. Alexandre Saubot. Non, sauf celui qui a vendu, mais alors il paie le PFU.

M. le président Jean-Paul Mattei. D'accord, donc ce sont aussi des mesures de liquidités. Cela permet aussi de liquéfier son actionnariat.

M. Alexandre Saubot. Personnellement, on m'a déjà conseillé de procéder à une réduction massive de capital et de m'endetter. C'était en 2007. J'ai répondu que j'étais un peu paysan, qu'on parlait d'une entreprise familiale et que, à mon sens, les fonds propres permettaient de faire face aux crises – qu'on revienne me voir dix ans plus tard. Étant donné ce qui s'est passé depuis, je suis content de ma décision. Toujours est-il que celui qui vend son action dans le cadre d'un programme de rachat paie le PFU sur la plus-value comme s'il avait reçu un dividende.

M. le président Jean-Paul Mattei. L'objectif de la taxation sur le rachat d'actions était d'inciter les entreprises qui ont assez de trésorerie à investir et à se développer. Au départ, cette taxe était de 1 % sur la valeur vénale, ce qui pourrait être remis en cause au vu de la réglementation européenne. Certaines grandes entreprises adhérentes de votre association ne semblaient pas effrayées.

M. Alexandre Saubot. Cela aura certes peu d'effet mais, dans le principe, toute mesure qui pèse fiscalement sur une décision de gestion – structure du capital, allocation des ressources, formation de projets – ne me semble pas aller dans le sens d'un développement harmonieux de l'économie.

M. Charles de Courson, rapporteur. Comme vous l'avez expliqué, cela affaiblit la structure financière de l'entreprise. Est-ce dans l'intérêt de ces groupes et dans l'intérêt national ? Certainement pas : les capitaux propres ne servent à rien, sauf en cas de difficulté. La théorie du levier aboutit à un effondrement – quand le bas du cycle arrive ou qu'un pépin survient, on dépose le bilan.

M. Alexandre Saubot. Je suis parfaitement d'accord, avec une nuance : c'est la liberté des actionnaires propriétaires de l'entreprise de définir l'équilibre qui leur paraît optimal entre les perspectives de développement, le coût du capital et le rendement attendu. S'agissant de l'entreprise familiale que je dirige, j'ai contribué à décider dans le sens que vous prônez. Mais qui suis-je pour donner des leçons aux groupes du CAC40 et à leurs actionnaires très compétents ?

M. le président Jean-Paul Mattei. J'ai trouvé très intéressant votre développement sur les effets mécaniques de la surtaxation des grandes entreprises ; j'y souscris. Simplement, lorsque nous avons discuté le budget, nous avons d'abord indexé plutôt que gelé le barème de l'impôt sur le revenu, puis nous avons écarté la taxe sur les holdings ainsi que le problème des retraites. Il est vrai qu'à l'origine, le montant de la surtaxe n'était pas aussi élevé, tant s'en faut, mais il faut bien trouver des ressources quelque part.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous indiquez dans votre contribution que la fiscalité du capital représenterait selon Eurostat 21,6 % des recettes – encore faudrait-il définir les recettes –, contre 51,5 % pour la fiscalité du travail. Vous estimez que ces chiffres sont incorrects car il faudrait ajouter à l'IS les impôts de production, ce qui aboutirait à une fiscalité du capital complète estimée entre 55 et 60 %. Pouvez-vous expliciter votre calcul et ce que vous désignez par cette proportion de recettes ?

M. Alexandre Saubot. Le revenu est le profit avant impôt, établi au niveau opérationnel ; ensuite, on prend en compte l'ensemble des prélèvements.

M. Charles de Courson, rapporteur. C'est-à-dire que vous prenez le revenu avant IS et avant impôts de production, en considérant que ce sont les recettes, et vous calculez ce que représentent l'IS plus l'impôt de production divisés par ce montant.

M. Alexandre Saubot. En ajoutant, le cas échéant, le PFU.

M. Charles de Courson, rapporteur. Votre raisonnement ne concerne-t-il que l'industrie ou est-ce un calcul global, toutes branches confondues, soit en prenant en compte les sociétés et quasi-sociétés non financières (SQS) ?

M. Alexandre Saubot. On est obligé de faire un calcul moyen, car il s'avère que les impôts de production peuvent être très variables d'une entreprise à l'autre en fonction du métier, des choix d'être propriétaire de ses actifs, de faire plutôt de la sous-traitance, etc. Nous avons plutôt utilisé les grands chiffres de la comptabilité nationale et de l'Insee sur les sociétés non-financières.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous comparez ce chiffre à l'imposition des revenus du travail : qu'avez-vous mis dans les revenus du travail ? Avez-vous pris en compte tous les prélèvements – IR et cotisations sociales, patronales et salariées ?

M. Alexandre Saubot. Nous avons mis la CSG, la CRDS et l'IR puisque les autres sont des cotisations en théorie contributives et donc génératrices de droits, à la différence des taxes sur les revenus du capital : un prélèvement sur un versement de dividende ne donne aucun droit à la retraite.

M. le président Jean-Paul Mattei. Ces autres cotisations, que ce soit la maladie, la retraite ou le chômage, sont aussi des cotisations de solidarité : tout le

monde ne consomme pas à la même hauteur. Vous les écartez complètement, mais elles introduisent une compensation – entre quelqu'un qui reste un an à la retraite et quelqu'un qui y reste vingt ans, il y a une différence. Cela fait partie d'un ensemble qui grève le revenu des travailleurs, et qui permet de financer notre protection sociale et notre système de retraite et de chômage.

M. Alexandre Saubot. Je n'ai pas de désaccord sur l'utilité des cotisations sociales et sur leur importance pour le financement du modèle social. Mais si l'on prend le cas, complètement théorique, de quelqu'un qui ne vivrait qu'en recevant un revenu financier, il n'aurait aucun droit à la retraite. Il n'a certes payé aucune cotisation – ce qui peut soulever des questions sur la solidarité –, mais il a fait un choix et il ne pèse en rien sur le système de retraite. Comme il n'y a quasiment plus de cotisation maladie sur les salaires, il reste essentiellement, du côté du salarié, la cotisation retraite. À part une ligne de solidarité, toutes les autres lignes sont contributives ; c'est d'ailleurs un des grands enjeux du sujet des retraites : en théorie, si vous ne réduisez pas les droits quand vous augmentez les salaires et les cotisations, vous augmentez les droits futurs, et il faut que l'économie continue à croître pour rester à l'équilibre.

M. Charles de Courson, rapporteur. C'est plus compliqué, car les cotisations retraite financent aussi des revenus de solidarité : la retraite minimale, le revenu garanti, etc.

M. Alexandre Saubot. Cela est très largement financé par l'impôt.

M. Charles de Courson, rapporteur. Pas uniquement. Les impôts proportionnels sont la CSG et la CRDS. Surtout, il faut se poser la question de l'effet redistributif ; nous nous heurtons à la difficulté de savoir si les hauts revenus et les hauts patrimoines contribuent à due concurrence. Vous donniez l'exemple des rentiers : certes ils n'ont pas de retraites mais, s'ils cotisaient comme des salariés, ils bénéficieraient du système de plafonnement. Donc c'est bien plus compliqué que ce que vous laissez entendre. Il n'y a pas par exemple de corrélation entre les cotisations maladies que l'on verse et les remboursements que l'on perçoit. On peut avoir beaucoup cotisé et avoir été en bonne santé toute sa vie.

M. Alexandre Saubot. Il n'y a presque plus de cotisations maladie sur les salaires.

M. Charles de Courson, rapporteur. Les salariés contribuent par la CSG. On pourrait aussi évoquer les prestations familiales. La dimension contributive est complexe à établir.

M. Alexandre Saubot. Sur ce point, c'est très clair. Les cotisations salariales sont aujourd'hui majoritairement contributives, à l'exception d'une ligne sur les retraites à laquelle s'applique le plafond annuel de la sécurité sociale (Pass). C'est pour cette raison que nous les avons traitées différemment dans notre calcul. Les cotisations familles sont payées par les entreprises, la cotisation chômage également ; elle se trouve ailleurs dans notre exercice de comparaison. Ces

cotisations génèrent, pour la très grande majorité de ce qui est payé, un droit proportionnel, au titre des règles de la retraite.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans votre contribution, vous estimez que la taxe dite Zucman repose sur une « profonde erreur d'analyse » : le « capital productif » ne serait pas distingué du « patrimoine passif ». Pouvez-vous expliciter cette distinction ? Quels critères objectifs permettent de faire une telle différence ?

M. Alexandre Saubot. C'est bien la question : je ne vois pas, pour la majorité des entreprises ni même des holdings de contrôle, de critère objectif qui permette de faire la distinction. On a évoqué des sujets du type « biens somptuaires » : je n'ai jamais rencontré quelqu'un qui ait mis son yacht dans sa holding ; j'ai demandé plusieurs fois aux impôts, je n'ai pas eu de réponse quantitative. Globalement, dans une holding de contrôle, il y a des actifs liés à l'exploitation ou qui doivent permettre de faire face à un coup dur ou d'assumer un investissement imprévu ; ou, s'il y avait une succession, à en payer les droits sans appauvrir la structure d'exploitation.

Ainsi, faire une différence entre ce qui est lié à l'exploitation et ce qui ne l'est pas est un exercice d'une très grande complexité, et tout schéma fiscal qui se fonderait sur cette distinction fragiliserait considérablement notre tissu productif et la capacité des actionnaires à préparer l'avenir et à faire face à des imprévus. Il a été question du « niveau normatif de trésorerie ». Dans le monde industriel que je connais, je n'ai pas trouvé une seule règle ou un seul calcul qui permette de répondre à cette question autrement qu'en maximisant les risques de provoquer une catastrophe en cas d'aléa économique.

Pour avoir développé une entreprise à partir de pas grand-chose, et pendant vingt-cinq ans réinvesti la quasi-totalité de ce qui était gagné pour en assurer le développement et financer le BFR (besoin en fonds de roulement) ainsi que les investissements, je peux vous l'assurer : lorsque nous avons pu, parce que la croissance s'était ralentie et que la taille de l'entreprise était suffisante, mettre un tout petit peu d'argent de côté dans la holding pour être en mesure de faire face à un aléa, nous étions un peu plus sereins quant à la gestion. Comme depuis 2020, nous avons des aléas significatifs tous les ans, je confirme que c'est très utile. Des règles fiscales qui amèneraient un contrôleur des impôts à regarder le détail d'une trésorerie ou d'actifs de ce type pour dire ce qui est lié à l'exploitation et ce qui ne l'est pas constitueraient une formidable usine à gaz réglementaire et fiscale, dans un pays qui en compte déjà beaucoup. Elles ne rapporteraient pas grand-chose, sinon des problèmes à de nombreuses entreprises, en tout cas dans le secteur industriel que je connais.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous soulignez aussi la distinction entre « fortune personnelle » et « capital professionnel ». Quels critères objectifs permettent de faire cette distinction ? La trésorerie accumulée pendant plusieurs

années au sein d'une holding patrimoniale peut-être elle assimilée à un patrimoine personnel ?

M. Alexandre Saubot. Justement : tout ce qui se trouve dans une holding de contrôle est, pour moi, professionnel. S'il y a là-dedans, pour des raisons que j'ignore, des actifs sans rapport avec l'exploitation, cela doit tomber sous le coup de l'abus de bien social ou de l'acte anormal de gestion. Aller au-delà me semble très dangereux.

D'autre part, le patrimoine personnel sera constitué de tous les biens ce que l'on s'est achetés avec les dividendes perçus – une maison, une voiture, etc. Mais cela ne se trouve pas normalement dans une structure de contrôle, en tout cas dans les entreprises que je connais et chez les gens que je pratique.

Tous ces éléments visaient à mettre en garde contre l'idée qu'on pourrait faire des distinctions dans le patrimoine d'une holding, entre des choses qui sont liées à l'exploitation ou qui se rapporteraient à un patrimoine professionnel, et d'autres qui pourraient être reclassées en un patrimoine personnel par je ne sais quelle administration, au motif qu'il y en aurait trop.

M. Charles de Courson, rapporteur. Pourtant, cette distinction existe en droit allemand et américain – il est vrai qu'elle fait l'objet de beaucoup de contentieux : la trésorerie considérée comme excessive au regard des besoins est considérée comme taxable.

M. Alexandre Saubot. Je pense être prêt à faire ce compromis, si vous appliquez l'intégralité du droit fiscal allemand, y compris les impôts de production et le taux d'IS. On ne peut pas prendre le pire des deux mondes, sous peine de fragiliser considérablement notre tissu productif.

M. Charles de Courson, rapporteur. Si j'avais de l'humour, je vous dirais d'être prudent, monsieur le président : les entreprises très endettées ont plus d'intérêt à être en droit français qu'en droit allemand. En Allemagne, la déductibilité des frais financiers est plafonnée, ce qui fait que les comparaisons de taux et d'assiettes sont très perturbées. Si vous n'avez pas beaucoup redistribué et tout capitalisé, vous avez probablement une très bonne structure financière et vous y gagneriez ; ceux qui ont autant voire un peu plus de dette que de capitaux propres seraient en grande difficulté sous le régime du droit allemand.

M. Alexandre Saubot. Le régime allemand permet de transmettre des actifs industriels familiaux sans payer de droits pendant très longtemps. Il y a plein de différences ; il faut se méfier des comparaisons portant sur des éléments isolés d'un système. Qu'il y ait ici ou là des solutions complexes ou qui ne m'enthousiasment guère n'enlève rien au fait que le niveau de prélèvement sur le capital et sur les entreprises en France est le plus élevé d'Europe, très supérieur à celui de l'Allemagne, pour ne prendre que cette comparaison – on retrouve les mêmes éléments dans toutes les études de l'Insee et de Rexecode, notamment.

M. le président Jean-Paul Mattei. Par rapport à la taxe Zucman, vous évoquiez l'acte anormal de gestion voire l'abus de bien social pour payer un impôt personnel – puisque la taxe Zucman, c'est un impôt personnel qui est payé par les bénéfices de l'entreprise, ce qui peut poser un problème du point de vue juridique. Ce n'était pas le cas de la taxe sur les holdings, payée par l'entreprise.

Pour revenir à la holding familiale : on a le régime d'apport-cession, avec un sursis d'imposition, qui nécessite un réinvestissement assez rapide – les règles ont été modifiées par la loi de finances pour 2026. On peut quand même admettre que pour certaines sur-holdings – car ce sont des poupées gigognes dont le nombre n'est pas limité – la réforme était justifiée ; une holding active, avec un pôle de trésorerie, ne sera pas taxée. Il n'en va pas de même des sur-holdings – j'avais d'ailleurs déposé un amendement visant à renforcer les exigences de réinvestissement, mais la discussion n'a pas été menée à son terme. En effet, quand on distribue les bénéfices, les actionnaires paient l'impôt puis ils sont libres de faire ce qu'ils veulent de l'argent. Mais certains résultats sont comme encapsulés dans des holdings dont la vocation n'est pas forcément de réinvestir. C'est précisément pour cela que nous avons instauré le PFU : pour favoriser la distribution, et cela a fonctionné, comme à cet égard la suppression de l'ISF. En effet, il y avait encore beaucoup de trésorerie dans les entreprises et l'on n'avait plus intérêt à considérer qu'il s'agissait d'un outil professionnel, malgré quelques contentieux sur la sur-trésorerie.

Tout à l'heure, vous disiez qu'il est vertueux de taxer les flux et non pas les stocks, ce que je partage complètement, mais vous reconnaîtrez que dans un système de holdings et de sur-holdings, les flux n'existent plus. On peut donc admettre qu'il y a là une dérive. C'était la motivation de la taxe sur les holdings.

Je rappelle que dans le débat parlementaire d'alors, la taxe Zucman revenait sans cesse ; on dit que certains États, par exemple la Californie, songent à l'appliquer : ce n'est pas fait, mais elle est dans l'air du temps. La suppression de l'ISF a eu pour effet de mettre de côté la distinction entre le patrimoine professionnel qui correspondait à un outil de travail et le patrimoine passif, lequel posait un véritable problème pour les actionnaires « dormants ». Cela était néfaste pour les entreprises familiales. Mais en dehors du patrimoine professionnel, on peut quand même considérer l'éventail des solutions.

La taxe sur les holdings était aussi une mesure comportementale, qui incitait à distribuer. Il y a longtemps, il existait les réserves précomptables : on rajeunissait les réserves, car on incitait soit à les incorporer au capital, soit à distribuer, et cela ne mettait pas à mal l'industrie française. On n'a rien inventé.

M. Alexandre Saubot. La représentation nationale a évidemment toute légitimité pour se poser toutes les questions qu'elle souhaite et analyser toutes les situations – cela me semble même de bonne gestion et de bonne pratique de la démocratie.

En matière de taxation non liée aux personnes physiques, je ne crois pas qu'il faille distinguer des niveaux de placement. La notion de sur-holding ne m'est pas familière mais, à ma connaissance, aucun pays n'a mis en place de règles spécifiques selon qu'il s'agit de la première, de la deuxième ou de la troisième holding.

Une holding est une société anonyme qui a un objet social, et qui ne peut employer l'argent qu'en vue de cet objet social. L'argent d'une holding n'est donc pas à disposition de ses actionnaires mais de la structure, pour être employé conformément à l'objet social. C'est un principe intangible de tous les droits économiques que je connaisse, et ça me semble un principe assez sain.

Dire que la holding est dormante ou que l'argent dort est aussi une vision restrictive : l'argent sera placé, mis à disposition d'un banquier qui en fera l'objet de prêts, ce qui enrichira son bilan. Il sera placé dans des Sicav (sociétés d'investissement à capital variable) ou dans des investissements dynamiques, et contribuera donc à la création de richesses dans le pays et au financement de l'économie, certes d'une façon plus indirecte que s'il était directement réinvesti dans l'une des sociétés du groupe.

Cet argent est peut-être simplement en attente d'une opportunité d'investissement significatif ; encore une fois, je crois beaucoup à la libre administration et à la liberté de choix de l'actionnaire. Il a été montré que si l'actionnaire est inquiet quant à la préservation de son droit de propriété, dans la durée, cela génère des phénomènes d'expatriation ou de déplacement du capital qui ne seraient à mon avis pas bons pour l'économie française.

Il ne faut donc pas voir la trésorerie dormante comme de l'argent qui ne sert à rien, car celui-ci finit toujours par être remis, ne serait-ce qu'indirectement, dans le fonctionnement de l'économie française – à travers le banquier ou l'investisseur, sous forme de placement ou de Sicav.

Par ailleurs, il faut regarder ce qui se passe chez nos voisins. Si nous adoptons des règles très spécifiques, perçues comme limitant le droit de propriété, ou si nous pratiquons des niveaux de prélèvement considérés comme trop élevés ou bien plus élevés que ce qui se fait ailleurs, dans l'économie ouverte que l'Europe a choisie, avec la liberté de mouvement des capitaux et des personnes, les phénomènes d'expatriation pourraient se révéler dévastateurs.

Rexecode a publié une très belle étude relative aux effets de l'IGF (impôt sur les grandes fortunes) puis de l'ISF sur quarante ans. Celle-ci montre que pour un revenu estimé au maximum à 4 milliards d'euros, on s'est privé de près de 10 milliards de recettes fiscales par la perte de matière de tous les gens qui ont quitté le pays pour cette raison.

Je conviens tout à fait que nous avons la responsabilité de garantir les ressources de la sphère publique afin qu'elle puisse assurer toutes les missions qui lui sont confiées ; or on constate qu'un impôt qui n'est pas assis sur les flux et qui

est très différent de ce qui se fait chez nos voisins peut avoir pour conséquence de priver l'État d'au moins 5 milliards d'euros de recettes tous les ans : on serait bien inspiré d'en tirer les leçons.

Une vraie difficulté du monde économique est qu'on ne peut pas faire de situation test à des fins de comparaison : on est obligé d'appliquer la même règle à tout le monde. On ne peut pas appliquer une règle à la moitié de la population et comparer les effets au bout de trois ans : on ne peut donc que se comparer à des voisins et, nous l'avons dit, ces comparaisons sont fragiles.

Cette étude de Rexecode montre en tout cas que l'ISF a coûté aux finances publiques beaucoup plus qu'il n'a rapporté, en raison des phénomènes d'expatriation purement fiscales qu'il a provoqués durant les quarante années de son application. Vous êtes soucieux des finances publiques ; il est sain de se poser ces questions pour éviter que les hauts taux ne tuent les totaux – comme on dit.

Enfin, comme j'aime à le répéter, un riche qui reste paie toujours plus d'impôt qu'un riche qui part : le choix que nous avons fait en Europe d'une libre circulation des capitaux et des personnes doit aussi nous amener à considérer régulièrement notre environnement afin que les nouvelles règles ou taxes que la représentation nationale décide d'adopter, quand bien même c'est légitime, n'aient pas dans la durée des effets négatifs.

M. le président Jean-Paul Mattei. On peut aussi se demander s'il vaut mieux rester sur le territoire français et payer un peu plus d'impôt ou bien s'expatrier pour économiser : la notion de solidarité n'est pas indifférente à notre débat. Le petit épargnant qui n'a pas de holding, a payé l'impôt sur le revenu et place son argent en banque, paie la fiscalité complète.

M. Alexandre Saubot. Il a quand même le droit d'ouvrir un PEA (plan d'épargne en actions), dont le niveau de fiscalité est assez proche de celui d'une holding, jusqu'à ce qu'il le réalise.

M. le président Jean-Paul Mattei. Je parlais plutôt de placements comme les comptes à terme. Je vous remercie pour vos réponses.

*

* *

36. Audition, ouverte à la presse, de M. Éric Berr, co-responsable du département d'économie de l'Institut La Boétie (17 juin 2026)

M. Christophe Mongardien, président. Comme vous le savez, notre commission d'enquête s'intéresse à l'imposition des plus hauts revenus et des plus hauts patrimoines. Les auditions que nous avons réalisées jusqu'à présent nous amènent à constater que nous manquons d'informations sur ces contribuables et sur les différents montages auxquels ils recourent pour gérer leur fortune. Les personnes auditionnées estiment, dans leur grande majorité, que ces montages conduisent à la régressivité de notre système fiscal pour les plus riches de nos concitoyens. L'une des explications à ce constat serait qu'une grande part de leur fortune est détenue sous forme de titres et échappe ainsi à toute imposition des personnes. Pour remédier à cette situation, notre assemblée a déjà débattu de plusieurs dispositifs, notamment d'une contribution différentielle sur les plus hauts patrimoines. Ces différentes pistes de réforme ont de nouveau été abordées au cours des auditions et nos échanges permettront sans doute d'y revenir.

Le rapporteur abordera successivement plusieurs thématiques : les activités de l'Institut La Boétie intéressant notre commission d'enquête, la fiscalité des revenus des ménages les plus aisés et la fiscalité de la détention et de la transmission du patrimoine des ménages les plus aisés. Certaines questions nécessiteront sans doute un complément écrit. Vous pourrez nous le faire parvenir, si possible dans un délai d'une semaine.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(M. Éric Berr prête serment.)

M. Éric Berr, coresponsable du département d'économie de l'Institut La Boétie. La fiscalité sur les hauts revenus et les hauts patrimoines n'est pas un débat seulement technique. Elle renvoie à la justice sociale, à l'égalité devant l'impôt et au financement durable des services publics. Dans un contexte où les besoins collectifs sont importants, que ce soit pour l'école, la santé ou la justice, il est indispensable de se demander si notre système fiscal répartit effectivement l'effort selon les facultés contributives réelles de chacun.

Le constat que nous sommes un certain nombre à faire est celui d'un décalage croissant entre la richesse économique détenue au sommet de la société et la contribution fiscale réelle des catégories concernées. Les inégalités de patrimoine atteignent un niveau très élevé, si l'on se place dans une perspective historique longue. Le patrimoine, notamment financier, se concentre au sommet de la distribution. Ce constat est aussi valable dans l'ensemble des pays de l'OCDE et même au-delà.

En France, le dixième de la population le plus favorisé détient 60 % de la richesse nationale et le centième le plus riche en détient 27 %. Si, globalement, le

patrimoine total des ménages augmente depuis une vingtaine d'années, on constate que les inégalités s'accroissent fortement : le patrimoine brut moyen des 10 % les moins bien dotés s'est réduit de 54 %, tandis qu'il a augmenté de 94 % pour les 10 % les mieux dotés entre 1998 et 2021. Le patrimoine financier joue un rôle moteur dans la concentration du patrimoine des 1 %, voire des 0,1 % les plus riches, grâce à des plus-values importantes sur les actifs financiers. Entre 2010 et 2022, le prix des actions a augmenté en moyenne de 73 % dans la zone euro, contre moins de 20 % pour le prix de l'immobilier. On sait que les patrimoines les plus élevés sont très majoritairement constitués de valeurs mobilières – de l'ordre de 90 %.

Certes, la France reste un pays où les prélèvements obligatoires sont élevés, ce qui s'explique par le choix qu'a fait notre pays de socialiser sa protection sociale, en particulier les dépenses de santé et de retraite. Pour la majorité des contribuables, les revenus sont visibles, déclarés, imposés à la source avec pas ou peu de problèmes car les règles sont strictes et claires. C'est beaucoup moins le cas pour les hauts patrimoines, dont l'enrichissement passe par des formes moins directement imposées dont cette commission a déjà largement discuté : bénéfices non distribués logés dans des sociétés contrôlées – les holdings –, transmissions bénéficiant de différents régimes dérogatoires comme le pacte Dutreil ou le démembrement de propriété, etc.

Cette situation crée une contradiction démocratique évidente en s'opposant au principe républicain qui veut que tous les citoyens contribuent à raison de leurs facultés. Or, si les facultés contributives les plus élevées prennent de plus en plus la forme d'un patrimoine accumulé qui est transmis, capitalisé ou logé dans des structures sociétaires, le système fiscal ne permet plus de mesurer correctement la capacité réelle à contribuer.

C'est ce qu'ont montré les travaux de l'Institut des politiques publiques. Le système est relativement progressif jusqu'à des niveaux de revenus assez élevés, voire très élevés, mais il devient régressif tout en haut de la distribution car les ménages les plus fortunés perçoivent une partie importante et croissante de leurs revenus sous la forme de bénéfices non distribués des sociétés qu'ils contrôlent. L'impôt sur le revenu ne saisit qu'une fraction très limitée de l'enrichissement réel de cette catégorie de ménages.

Les failles de notre système fiscal tiennent d'abord à l'érosion de l'assiette. L'enjeu n'est pas tant de savoir si la France taxe trop ou pas assez – on a plutôt tendance à dire trop que pas assez –, mais plutôt qui elle taxe, sur quoi, et avec quelles possibilités d'optimisation.

En matière patrimoniale, plusieurs mécanismes réduisent l'imposition effective des plus grandes transmissions. Ces dispositifs sont souvent justifiés au nom de l'épargne populaire, de la stabilité familiale, de la transmission des entreprises ou de la compétitivité. Ces objectifs ont bien évidemment leur importance, il ne s'agit pas de les nier ou de les écarter d'un revers de main. Il est tout à fait légitime de protéger les petites transmissions, d'éviter qu'une entreprise

familiale viable ne soit fragilisée par une succession mal organisée ou d'éviter de pénaliser ce que l'on qualifie d'épargne de précaution. Mais l'existence de ces objectifs, aussi légitimes soient-ils, ne saurait justifier des dispositifs sans plafonnement suffisant, sans ciblage social ou économique rigoureux et sans évaluation de leur coût réel pour les finances publiques. Lorsqu'une niche bénéficie prioritairement aux plus grands patrimoines, elle affaiblit la progressivité de l'impôt, prive l'État de ressources et cesse d'être un outil au service de l'intérêt général pour devenir un outil de privilège fiscal.

La fiscalité des hauts revenus et des hauts patrimoines doit être repensée à partir d'un principe simple : l'impôt doit porter sur la capacité contributive réelle, et pas seulement sur les revenus que les contribuables choisissent de se distribuer.

Cela implique de mieux appréhender les revenus économiques et la façon dont ils sont distribués, masqués ou cachés, tout en ayant à l'esprit qu'une réforme visant à plus de justice fiscale ne doit pas être présentée comme une mesure punitive, ce qu'elle n'est pas, à mon sens, mais comme la réponse à une exigence de cohésion sociale, d'efficacité économique et de responsabilité budgétaire. La concentration excessive des patrimoines nourrit une société d'héritiers, affaiblit la promesse méritocratique, accroît le poids de la rente et réduit la mobilité sociale. Elle a pour conséquence de fragiliser le consentement à l'impôt : comment demander des efforts aux classes populaires et moyennes si ceux qui disposent d'une plus grande capacité contributive peuvent légalement s'assurer une contribution proportionnellement plus faible ?

Réformer la fiscalité des hauts revenus et des hauts patrimoines, c'est réaffirmer un choix démocratique fondamental : celui que les services publics ne sont pas une charge improductive, mais le socle matériel de l'égalité réelle et qu'ils nécessitent d'être financés par chacun selon ses moyens. Les plus grandes fortunes doivent participer à hauteur de l'enrichissement qu'elles tirent de l'économie, des infrastructures, de la stabilité juridique, de la formation de la main-d'œuvre, de la recherche publique et de l'ensemble des biens collectifs qui rendent possible cette accumulation privée. L'enjeu n'est pas d'opposer fiscalité et économie, mais de reconstruire une fiscalité qui rende l'économie compatible avec la justice sociale.

Un système fiscal juste, lisible et réellement progressif n'est pas un obstacle à la prospérité. Il est la condition de la légitimité démocratique, de la qualité des services publics et de la soutenabilité de notre pacte social, tout cela concourant également à une plus grande efficacité économique.

M. Charles de Courson, rapporteur. Comment le département d'économie dont vous êtes le coresponsable est-il financé ? Produit-il des données ou des analyses sur la fiscalité des plus hauts revenus et des hauts patrimoines ? Formule-t-il des propositions en la matière et, le cas échéant, lesquelles ?

M. Éric Berr. L'Institut La Boétie est un *think tank*, en bon français : c'est un lieu de production et de diffusion d'analyses qui essaie d'être au service d'un

débat démocratique et informé. En tant que tel, l'Institut La Boétie ne produit pas de données. Il y a suffisamment d'institutions dont c'est le rôle. L'objectif n'est pas de nous substituer aux administrations statistiques et aux laboratoires universitaires, mais d'exploiter ces travaux pour formuler des recommandations que nous jugeons cohérentes dans la perspective économique qui est la nôtre, à savoir qu'un système fiscal plus juste et plus progressif est un gage de meilleure cohésion sociale et de plus grande efficacité économique. Voilà ce que je peux vous dire en quelques mots, avant que nous abordions les propositions que nous avons formulées sur la fiscalité des hauts revenus et des hauts patrimoines.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous n'avez pas répondu à une partie de ma question : comment êtes-vous financés ? Par des dons ? C'est une institution privée ?

M. Éric Berr. Oui. Il y a effectivement des dons. Je vous avouerai très humblement que je ne suis pas dans le cœur de la trésorerie de l'Institut La Boétie et que je ne peux pas vous donner le détail exact, en pourcentage, de chaque type de financement.

M. Charles de Courson, rapporteur. Nous avons auditionné un certain nombre de *think tanks*, précisément ; c'est une question que nous leur posons toujours car il peut y avoir un biais lié au financement. Si vous êtes financé par Pierre, Paul ou Jacques, vous allez potentiellement défendre telle ou telle position. Il faut donc être prudent. Je vous serai reconnaissant de nous indiquer par écrit combien vous êtes et comment vous êtes financés.

Dans un entretien donné à *Alternatives Économiques*, le 24 juin 2024, et intitulé « Le programme du Nouveau Front populaire est financé par les impôts, pas par la dette », vous souteniez plusieurs mesures fiscales touchant le revenu, notamment le passage à quatorze tranches de l'impôt sur le revenu, la progressivité de la CSG (contribution sociale généralisée) et la suppression de la *flat tax*. Vous estimiez que l'ensemble de ces mesures pourrait rapporter aux finances publiques 100 milliards d'euros supplémentaires pour l'année 2025. Pourriez-vous indiquer à notre commission le détail du rendement des trois mesures que vous préconisez ? Ces estimations prennent-elles en compte les effets comportementaux, voire économiques, induits par de telles réformes, c'est-à-dire les comportements d'évitement, les délocalisations, éventuellement la réduction de l'offre de travail, qui pourraient grever le rendement de ces mesures ?

M. Éric Berr. Les estimations que nous avons faites à l'époque des élections législatives de 2024 font l'objet d'une actualisation qui est encore en cours. Je ne prétends donc pas à l'exhaustivité. Les 100 milliards d'euros tenaient à la mise en place d'un impôt sur la fortune renforcé, avec un volet climatique, que l'on estimait à environ 8 milliards d'euros ; à la suppression de la *flat tax*, pour environ 3 milliards supplémentaires ; au rabotage ou à la suppression d'un certain nombre de niches fiscales, notamment le pacte Dutreil, pour environ 5,5 milliards ; à la mesure sur l'héritage maximum et à d'autres réformes du barème de

l'imposition sur les transmissions pour lesquelles l'estimation tournait autour de 17 milliards d'euros ; à l'impôt universel sur les multinationales à partir de la taxation du chiffre d'affaires réalisé en France, pour environ 25 milliards d'euros ; à la taxe Zucman, évaluée entre 15 et 25 milliards, à partir des travaux de Gabriel Zucman lui-même ; à la plus grande progressivité de l'impôt sur les sociétés était chiffrée à 11 milliards et la réforme de l'impôt sur le revenu, avec le passage à quatorze tranches, représentait environ 5 milliards. Je ne sais pas si tout cela fait exactement à 100 milliards, mais il faut prendre ces chiffres comme des ordres de grandeur. Ce sont des évaluations brutes, comme celles qui sont fournies lors de l'examen des projets de loi de finances. Les effets comportementaux n'y sont certes pas inclus, mais les recettes induites et les potentiels effets positifs sur les finances publiques et sur l'activité économique non plus. On peut en effet supposer que les sommes générées seraient utilisées pour améliorer les services publics et investir dans la bifurcation écologique.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous êtes comme la direction du budget : vous ne tenez pas compte des éventuels effets comportementaux… D'après la Cour des comptes, le Dutreil ne coûte pas 800 millions d'euros, mais plutôt 4 à 5 milliards d'euros. Si vous proposez 5 milliards d'économies, c'est la suppression du Dutreil, tout simplement.

M. Éric Berr. Oui, c'est une suppression.

M. Charles de Courson, rapporteur. Soit.

Quant à la *flat tax*, nous avons eu l'exemple et le contre-exemple. L'exemple, ce fut la mise sous barème des revenus distribués, pendant cinq ans, ce qui a abouti à un effondrement de l'assiette, c'est-à-dire que beaucoup d'entreprises ont fait de la rétention de bénéfices. Lorsqu'on est passé à la *flat tax*, certains prédisaient une chute des recettes proportionnelle au différentiel entre le taux moyen appliqué du barème et le taux de 30 %. Non seulement ce n'est pas ce qui s'est produit, mais il y a eu une hausse. L'explication en est assez simple : les bénéfices qui avaient été accumulés lors de la barémisation, qui aboutissait à des taux marginaux très importants pour la distribution de dividendes, se sont dégelés, créant des recettes supplémentaires. Je prends ces deux exemples car, si j'ai bien compris votre position, vous voulez supprimer la *flat tax*, qui coûte à peu près 4 à 5 milliards d'euros, mais il n'est pas certain que vous percevrez le différentiel entre le taux marginal de l'impôt sur le revenu et le taux actuel de la *flat tax*, qui est de 31,4 %. Au contraire, on va retomber dans ce qui s'est passé lors de la barémisation.

Sur les droits de mutation à titre gratuit, vous parlez de 17 milliards d'euros supplémentaires, mais les DMTG rapportent une vingtaine de milliards. C'est donc une augmentation de 80 % que vous proposez dans votre schéma. Est-ce en jouant sur le barème, sur l'assiette ou les deux à la fois ?

M. Éric Berr. De mémoire, je crois que c'est sur l'assiette. Il est possible qu'il y ait un mélange des deux, mais je ne saurais pas vous dire exactement dans quelles proportions.

M. Charles de Courson, rapporteur. Si c'est sur le barème, les taux sont déjà très élevés. On arrive rapidement à 45 % en ligne directe. Et pour ceux qui n'ont pas d'enfants et qui donnent à des neveux, à des amis, etc., on monte tout de suite à 55 %, avec un abattement très faible. Le barème est extrêmement progressif. Il y a surtout un problème d'assiette.

Pour la taxe Zucman, l'estimation de 15 à 25 milliards d'euros exclut, là aussi, le problème du comportement. Comment vont réagir les personnes concernées, celles qui ont un patrimoine supérieur à 100 millions ? Il y en aurait environ 400, mais on ne le sait pas très bien car M. Zucman a raisonné, comme il nous l'a expliqué, à partir des estimations faites par *Challenges*. Le problème, c'est que *Challenges* répertorie les familles, pas les personnes imposées, et que cette estimation repose sur l'actif brut ; mais on ne connaît pas l'actif net, ni les autres actifs.

L'estimation ne tient pas compte non plus des effets économiques et comportementaux. Or le risque, c'est une délocalisation. Vous m'opposerez la taxe dite de dissuasion, mais pour l'appliquer, il faudrait renégocier la plupart de nos conventions fiscales bilatérales. Et comment rattraperez-vous les individus qui délocalisent dans un pays avec lequel nous n'avons pas de convention fiscale ? Cela pose des problèmes considérables. Avez-vous pu étudier, pour chaque mesure, la modification des comportements économiques des contribuables, un débat qui hante la commission des finances ?

M. Éric Berr. Je conviens tout à fait que, des estimations que je vous donne, certains diraient qu'elles sont un peu trop optimistes, d'autres au contraire qu'elles sont trop pessimistes. Ce sont des ordres de grandeur.

Sur l'ordre de grandeur de la taxe Zucman, des incertitudes demeurent sur la réaction des personnes concernées, indépendamment du fait qu'elle pourrait être accompagnée d'une *exit tax*, qui elle-même laisse subsister des trous. Toutefois, elle présente à mes yeux un avantage, que j'ai esquissé dans mon propos liminaire. Il faut tenir compte certes de l'efficacité de la mesure fiscale, mais aussi de sa portée, symbolique et même davantage, en matière de cohésion sociale, donc de consentement à l'impôt de tout un chacun, du fait d'un système fiscal qui semble plus juste. Ce qu'on perdrait d'un côté, peut-être le gagnerait-on de l'autre sous forme d'un meilleur consentement à l'impôt général, d'une meilleure cohésion sociale et d'autres effets qui ne sont pas directement fiscaux mais économiques, ce qui permettrait d'avoir une action bien plus positive sur les finances publiques elles-mêmes.

Le rendement de la taxe Zucman, j'en conviens, ne serait peut-être pas compris entre 15 et 25 milliards d'euros ; il serait peut-être de 10 milliards. Mais là

n'est pas le plus important. Ce qui importe, c'est qu'elle existe, afin de dissuader, parmi les personnes en mesure de faire varier significativement le niveau de revenu qu'elles s'attribuent, le contournement de l'impôt, qui est plus difficile si celui-ci pèse sur le patrimoine.

M. Charles de Courson, rapporteur. Qu'en est-il de votre idée d'impôt sur les sociétés progressif ? L'IS l'est déjà : son taux est de 15 % jusqu'à une somme au demeurant assez modeste, puis de 25 %. Au surplus, nous avons voté des majorations pour les plus grandes entreprises, qui, pour certaines, portent son taux à 35 %. Comment vous y prenez-vous pour le rendre encore plus progressif ? Quel taux marginal fixez-vous ?

M. Éric Berr. Je ne peux donner de taux marginal. L'idée, pour accroître la progressivité de l'IS, est d'ajouter des tranches pour obtenir, comme dans le cas de l'impôt sur le revenu, des tranches marginales supérieures à 40 %.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans la mesure où toutes les démocraties occidentales ont baissé leur taux d'IS – certains pays jusqu'à 15 %, nous sommes à 25 %, le taux moyen est légèrement supérieur à 20 % –, l'adoption de taux marginaux supérieurs à 40 % ne risque-t-elle pas d'induire un risque réel de délocalisation ou d'optimisation, ce qui aurait pour effet de réduire l'investissement en France au profit de l'Allemagne, des États-Unis et que sais-je encore ? La question économique se pose, s'agissant de mesures nationales. Pensez-vous qu'il est possible de prendre ce genre de mesures dans un cadre purement national ?

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous-même, dans un article, vous vous posez la question de savoir si une mesure aussi forte peut être mise en œuvre dans un cadre purement national sans avoir des effets comportementaux tels que la délocalisation et la rétention, ayant pour conséquence l'effondrement de l'assiette, à tout le moins sa forte réduction. On augmente les taux, mais le produit baisse, comme nous l'avons d'ailleurs constaté encore récemment lors de l'application de certaines mesures.

M. Éric Berr. Le risque existe, bien évidemment. Toutefois, on peut imaginer fixer des conditions à la progressivité, ou la limiter pour les entreprises qui s'engagent à réinvestir leurs profits en France, en partant d'un taux plus élevé réduit sous certaines conditions.

Par ailleurs, la baisse continuelle de l'IS n'a pas empêché les délocalisations. Je ne suis pas certain qu'une entreprise tienne compte du seul IS lorsqu'elle décide de s'implanter ici plutôt que là. Je conviens que la fiscalité qui pèsera sur elle est un facteur de choix, mais si elle lui permet de bénéficier d'une main-d'œuvre bien formée, en bonne santé, productive, ainsi que d'infrastructures lui permettant de réduire ses coûts de production, la balance ne sera peut-être pas si défavorable à la hausse de la fiscalité.

M. Charles de Courson, rapporteur. La fiscalité a deux effets. Elle en a un sur l'attractivité, qui est un facteur de choix parmi bien d'autres. On ne se localise

pas dans tel ou tel pays uniquement parce qu'il a une fiscalité très basse. La plupart de ceux que nous avons auditionnés nous le disent : leurs décisions d'investissement tiennent compte de la fiscalité parmi bien d'autres critères.

Elle a un autre effet dont on parle moins, en cas de délocalisation notamment des sièges sociaux ou des dirigeants, sur les investissements des entreprises qui se trouvent en France. Un travail très intéressant de l'Institut des politiques publiques montre que la hausse de l'IS induit une chute des investissements dans les filiales françaises. On privilégie d'autres implantations, au détriment de l'emploi.

Si l'on fait un peu d'économie, sans se contenter, comme nous le faisons dans chaque projet de loi de finances, de n'examiner que les effets dits mécaniques de nos mesures en délaissant ce que pourrait être l'évolution des comportements des acteurs économiques, le résultat est parfois inverse de ce que l'on souhaite.

M. Christophe Mongardien, président. Vous avez comparé la progression des marchés des actions et de l'immobilier de 1998 à 2001. Ces dates ont-elles une signification particulière ou proviennent-elles d'une étude ?

M. Éric Berr. Elles figurent dans une étude dont je n'ai plus le nom en tête.

M. Charles de Courson, rapporteur. J'en viens au quatrième point du questionnaire, relatif à la fiscalité de la détention et de la transmission du patrimoine. Lors de votre audition par la commission des finances préalable à votre nomination au sein du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), vous avez déclaré soutenir la mise en œuvre d'un impôt plancher sur le patrimoine, dont le taux serait 2 % et l'assiette les patrimoines d'une valeur supérieure à 100 millions, couramment appelé taxe Zucman ou contribution différentielle.

Parmi les personnes que nous avons auditionnées, nombreuses sont celles qui ont indiqué plusieurs risques que ferait courir un tel impôt. Le premier est juridique, au regard du droit constitutionnel, du droit conventionnel découlant de nos accords bilatéraux et du droit communautaire.

En l'absence de plafonnement en parts des revenus, le problème est de savoir sur quel revenu on se base. Il y a aussi les effets dont nous avons parlé, tels que les délocalisations. Qu'en pensez-vous ?

M. Éric Berr. J'ai plutôt tendance à soutenir les taxes telles que la taxe dite Zucman, pour la raison principale qu'elle touche le patrimoine et ne se focalise pas sur le revenu. Les personnes dont le revenu est très haut dans l'échelle des revenus, les 1 % ou même les 0,1 % les plus riches, peuvent assez facilement contourner l'impôt pesant sur leurs revenus, par les moyens déjà présentés devant votre commission. Concentrer l'imposition sur le patrimoine plutôt que sur le revenu permet de remédier, au moins en partie, à ce phénomène.

Sur la question juridique, étant économiste et non juriste ni constitutionnaliste, j'ai un peu de mal à me positionner précisément. Je sais

néanmoins que la jurisprudence se fonde sur une décision de 2012 censurant une majoration de l'ISF supérieure à 0,5 %. Certains disent que la taxe Zucman tombe sous le coup de cette jurisprudence, ce qui la rend inconstitutionnelle.

D'autres, dont Gabriel Zucman lui-même, arguent que tel n'est pas le cas, s'agissant d'une contribution différentielle. Ce débat excède mes compétences. Toutefois, il me semble qu'il y a une autre taxe basée sur le même principe : la taxe foncière, qui n'a pas été déclarée inconstitutionnelle. Je prends ce point de comparaison avec toutes les réserves que m'impose mon manque de connaissances juridiques.

En revanche, s'agissant de l'argument selon lequel cette taxe serait confiscatoire, j'ai un peu de mal, du point de vue économique, à y souscrire. Sur une longue période, les patrimoines ont un rendement compris entre 6 % et 8 %. En prendre 2 %, ce qui est un maximum puisqu'il s'agit d'une contribution différentielle, consiste à taxer entre un quart et un tiers du revenu du patrimoine, ce qui, de mon point de vue, n'est pas confiscatoire.

Je vois deux autres avantages à ce type de taxe. Le premier est l'absence d'exonération ou de possibilité de contournement. Le plus souvent, les exonérations ouvrent une brèche permettant de contourner les mesures fiscales. Le second est qu'elle permettrait – vous avez rappelé à juste titre que Gabriel Zucman fonde ses calculs sur le classement du magazine *Challenges* – à l'administration fiscale d'avoir une vision un peu plus fine du patrimoine détenu par les contribuables.

M. Charles de Courson, rapporteur. L'estimation de la productivité fiscale d'une éventuelle taxe Zucman est très aléatoire. Comme nous l'a indiqué M. Zucman, il se fonde sur le classement du magazine *Challenges*, qui estime non les patrimoines mais le montant des valeurs mobilières.

Par ailleurs, on trouve dans ce classement des familles comptant cinquante, cent personnes. Or on ne taxe pas la *familia grande*, comme on disait autrefois, mais des personnes. Enfin, ce classement ne dit rien du passif des entreprises. Tout cela est donc pour le moins aléatoire, indépendamment des problèmes juridiques et économiques que cela pose.

Il y a un autre problème dont je serais curieux de savoir comment vous le résolvez. Le Conseil constitutionnel a toujours considéré qu'on entend par « revenu » le revenu disponible. Par exemple, les bénéfices non distribués, en l'état actuel de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, à moins qu'il n'en change, ne sont pas considérés comme des revenus. Or le principe de la taxe Zucman est de porter l'imposition à 2 % du patrimoine si l'imposition totale – impôt sur la fortune immobilière, impôt sur le revenu et taxes foncières – est inférieure à ce montant.

Sur la taxe foncière, je ferai deux observations. Son assiette repose sur la valeur locative du bien, qui est très inférieure, dans des proportions considérables, au loyer de marché. Les loyers au sens fiscal n'ont pas grand-chose à voir avec les loyers réels. J'ai fait quelques estimations : l'écart peut être d'un à sept, et il est au

moins d'un à deux en raison de l'abattement de 50 %, faute d'avoir réformé les bases de calcul de la taxe foncière.

D'autre part, tous les taux sont plafonnés en raison de la position du Conseil conditionnel sur les impôts locaux, dont il considère qu'ils sont délégués. Le droit de lever l'impôt local est délégué chaque année par le fameux article 1er de la loi de finances, en l'absence duquel personne ne peut lever d'impôts locaux. La comparaison avec la taxe foncière tient donc uniquement dans la mesure où cet impôt est très inférieur aux loyers de marché.

M. Éric Berr. J'ai cité la taxe foncière pour dire que sa logique d'ensemble est celle de la taxe Zucman. Bien entendu, les caractéristiques précises de l'une et de l'autre sont très différentes. De même, on oppose à la taxe Zucman l'impossibilité de la payer si le patrimoine n'est pas suffisamment liquide ; le même problème se pose pour la taxe foncière.

M. Charles de Courson, rapporteur. La taxe foncière n'est pas assise sur la valeur du bien mais sur sa valeur locative fiscale. Si les valeurs locatives étaient calées sur les valeurs de marché, ce qui fait l'objet de grands débats et de réformes successives toutes inachevées, le taux de la taxe foncière serait probablement plafonné à 70 %, dans la mesure où on ne peut pas demander à un propriétaire de s'endetter pour payer l'impôt sur le foncier.

J'en viens aux difficultés de paiement de la taxe Zucman. Certaines entreprises fortement valorisées ne perçoivent aucun bénéfice, d'autres peuvent être en déficit temporairement ou durablement. Il existe des entreprises déficitaires qui ont une valeur, notamment dans la tech. On espère qu'elles émergent dans deux ans, trois ans, quatre ans. Certaines n'émergent jamais et finissent par déposer le bilan ; d'autres émergent, telles Mistral AI et bien d'autres.

Pour résorber ces difficultés, vous proposez de mettre en œuvre des reports d'impôt, afin que ces entreprises acquittent l'impôt accumulé une fois rentables. Pouvez-vous détailler ce mécanisme ? Ne craignez-vous pas qu'il donne lieu à des comportements d'évitement de l'impôt ?

M. Éric Berr. Je ne le pense pas. La taxe Zucman vise non les entreprises, mais les particuliers. On cite souvent l'exemple de Mistral AI et de quelques autres entreprises. Peu de personnes seraient concernées par la taxe Zucman.

En ce qui concerne son paiement, les moyens existent. Un économiste qui n'est pas sur la même ligne que moi, Olivier Blanchard, considère que cette taxe pourrait être payée en titres, cédés à hauteur de 2 % au plus à l'État, sans droit de vote, ce qui permet de conserver la structure dirigeante, de consolider l'actionnariat et d'éviter des transferts à l'étranger.

Il existe de nombreux mécanismes de flexibilité permettant de s'adapter aux quelques cas que vous citez. On pourrait proposer à Mistral AI, par exemple, de

reporter l'impôt, de le percevoir sous forme de titres ou de l'échelonner. Ce problème peut sans doute être résolu plus facilement que ceux soulevés auparavant.

M. Charles de Courson, rapporteur. Le programme du Nouveau Front populaire propose de limiter la transmission de l'héritage à 12 millions d'euros, en taxant à 100 % le reste. Dans un article, vous précisez que « pour les concepteurs du programme, il ne s'agit pas de remettre en cause le principe du pacte Dutreil, mais d'en encadrer les dérives ».

Or j'ai cru comprendre que vous souhaitez économiser 5 milliards d'euros en le supprimant. Quelles dérives du pacte Dutreil avez-vous identifiées ? S'agit-il d'une suppression ou d'un encadrement ?

M. Éric Berr. C'est une suppression. Depuis la rédaction du programme du NFP, la réflexion a évolué, la mienne en particulier, sur cette idée. Les dérives du pacte Dutreil sont diverses. Il y a celle que nous avons déjà évoquée, consistant à ne pas distribuer les revenus, ce qui permet d'échapper à l'impôt.

Il y a celle liée à son coût, dont la Cour des comptes estime qu'il a quintuplé au cours des quatre dernières années, passant de 1,2 à 5,4 milliards d'euros. Par ailleurs, toujours selon la Cour des comptes, les deux tiers de cette dépense fiscale sont dus à 110 personnes, lesquelles bénéficient d'une réduction fiscale de 32 millions par personne, pour un avantage fiscal moyen de 500 000 euros. Sans aller jusqu'à y voir un effet d'aubaine, on ne peut nier que les avantages du pacte Dutreil sont fortement concentrés sur le haut de la pyramide des revenus.

Une autre dérive tient à l'obligation de conserver les titres transmis pendant une durée minimale de six ans, qui auparavant était de quatre ans. L'Institut des politiques publiques a montré que, sitôt atteinte cette échéance, on assiste à des transferts massifs. Autrement dit, le dispositif manque sa cible.

L'un des arguments en faveur du pacte Dutreil consiste à dire qu'il permet de conserver l'entreprise dans le giron familial. Or la réduction additionnelle de 50 % pour donation en pleine propriété avant 70 ans concerne très peu de bénéficiaires du pacte Dutreil, de sorte que son effet incitatif sur la transmission aux jeunes générations est quasiment nul. Il a en revanche un autre effet, connu des économistes sous l'appellation « effet Carnegie » : l'héritage tend à briser la dynamique d'investissement et d'innovation, au profit d'un capitalisme de rente qui n'est pas favorable à l'activité économique.

Quant au seuil de 12 millions d'euros pour fixer l'imposition maximale, il représentait, en 2022, cent fois le patrimoine médian. Quatre ans plus tard, le seuil serait plutôt à 15 millions. Je rappelle que l'héritage moyen des 0,1 % d'héritiers est d'environ 13 millions d'euros. Une telle mesure concernerait donc très peu de gens.

Elle permettrait de surcroît de remettre à l'honneur la méritocratie, dont on parle beaucoup. Il ne s'agit pas de remettre à zéro les compteurs à chaque génération, mais de respecter le principe selon lequel ce ne sont pas les capacités

d'héritage qui doivent faire la trajectoire individuelle, afin d'augmenter un peu les possibilités et de faire en sorte que chacun doive, si peu que ce soit, faire ses preuves. Un héritage de 12 ou de 15 millions d'euros permet largement de démarrer dans la vie.

M. Christophe Mongardien, président. Que faites-vous du sondage selon lequel 85 % des Français considèrent que l'impôt sur l'héritage est le plus injuste ?

M. Éric Berr. Je connais ce chiffre. Je n'ignore pas que le sujet est très sensible. Tout un chacun, individuellement, se dit qu'il n'est pas normal de ne pas pouvoir transmettre quelque chose à ses enfants. C'est bien compréhensible.

Mais derrière ce ressenti, qu'on peut tout à fait comprendre, ce dont il est question, c'est l'héritage légué par les 0,1 % des ménages les plus riches. En effet, 85 % des héritages sont inférieurs à 100 000 euros, donc non imposables. Peut-être les 85 % de Français précités sont-ils ceux dont les héritiers ne paieront pas de droits de succession.

M. Charles de Courson, rapporteur. Imposer une taxation à 100 % au-delà d'un certain montant d'héritage, qu'il soit de 12 ou de 15 millions d'euros, c'est s'attaquer directement au droit de propriété, qui est garanti par la Constitution. C'est le problème juridique.

Le problème économique découle du comportement adopté par les gens dont le patrimoine est supérieur à 12 ou 15 millions. N'imiteront-ils pas Johnny Hallyday, qui certes s'y est mal pris, en déplaçant leur foyer fiscal aux États-Unis ?

Il y a un troisième problème. Dix pays de l'OCDE, et non des moindres, ont purement et simplement supprimé les droits de succession. La raison en est la suivante : pourquoi maintenir des droits de succession puisque les revenus accumulés ont déjà été imposés ? Pourquoi prélever de nouveau ? Ces arguments ont gagné du terrain au sein de l'OCDE.

Ce sont autant de pays où quiconque peut s'installer en vue de transmettre. Il suffit d'aller vivre ailleurs pour échapper aux droits de succession. Une fois la succession liquidée, vous pouvez même revenir en France. Ce problème est celui, récurrent, de l'adaptation des comportements des contribuables à de nouvelles règles fiscales aussi draconiennes que celles que vous proposez.

M. Éric Berr. J'entends bien vos arguments, qui sont tout à fait recevables, mais ces mesures, notamment la taxation à 100 % de l'héritage au-delà de 12 ou 15 millions d'euros, s'inscrivent dans une perspective plus générale qui vise à réintroduire de la justice sociale, à réduire les inégalités et à rétablir de la progressivité dans notre fiscalité. Nous sommes tous d'accord, je pense, avec le constat que les inégalités ont fortement augmenté depuis une quarantaine d'années, de même que le patrimoine des plus fortunés. Si l'on considère qu'on ne peut rien y faire, que c'est ainsi, cela signifie – on en voit déjà les effets – qu'il faut faire le deuil de notre démocratie car des personnes très riches prendront progressivement,

en plus de leur pouvoir économique, du pouvoir politique, et pas forcément pour le bien commun ou dans l'intérêt général.

Toutes ces mesures sont évidemment imparfaites, certaines d'entre elles pourraient ainsi être contournées ou affaiblies, mais elles reviendraient à envoyer un signal à l'ensemble de nos concitoyens, celui qu'on s'occupe de faire quelque chose qui soit plus juste. Par ailleurs, si la population est majoritairement en faveur de ce type de mesures, il sera beaucoup plus difficile pour les quelques personnes concernées d'avoir une attitude d'évitement. En matière de réputation des entreprises, par exemple, des contremesures ou des contrepouvoirs citoyens pourront jouer. Je ne cherche pas à minimiser les effets que vous avez mentionnés – ils sont, bien sûr, réels –, mais l'économie consiste toujours à essayer de construire un rapport de force ou un compromis global qui permette d'avancer, en l'espèce sur la voie d'une plus grande justice fiscale et sociale.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). On risque effectivement de se heurter à des barrières liées au droit constitutionnel ou conventionnel, mais l'idée serait d'ouvrir un chemin. On peut espérer que d'autres pays nous suivent, ce qui fait qu'il deviendrait de plus en plus compliqué de s'expatrier pour transmettre un héritage, d'autant que tout le monde n'a pas envie de partir à l'étranger.

M. Christophe Mongardien, président. Monsieur Berr, il me reste à vous remercier pour les éléments de réponse que vous nous avez apportés.

*

* *

37. Audition, ouverte à la presse, de M. Emmanuel Gauzy*, président du syndicat des experts-comptables et commissaires aux comptes de France (ECF), et de M. Emmanuel Lejeune, assesseur auprès de ce syndicat (17 juin 2026)

M. Christophe Mongardien, président. Monsieur Gauzy, le syndicat que vous présidez est l'un des deux principaux syndicats patronaux de la profession. Vous avez souhaité être auditionné par notre commission afin de nous faire part de l'expérience concrète des professionnels que vous représentez sur les sujets intéressant notre commission d'enquête. Votre audition permettra ainsi de compléter celles d'avocats fiscalistes, de notaires et de *family offices* que nous avons déjà menées, et de nous éclairer sur la façon dont les contribuables les plus aisés gèrent leur fortune en vue notamment d'atténuer leur imposition.

Le rapporteur abordera deux thématiques : la clientèle des experts-comptables ; la structure du patrimoine de cette clientèle et son imposition.

Certaines questions nécessiteront sans doute des compléments écrits aux réponses que vous formulerez à l'oral. Aussi pourrez-vous compléter par écrit vos réponses au rapporteur et aux membres de la commission, dans un délai d'une semaine si possible.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(M. Emmanuel Gauzy et M. Emmanuel Lejeune prêtent successivement serment.)

M. Emmanuel Gauzy, président du syndicat des experts-comptables et commissaires aux comptes de France. Je vous remercie d'entendre ECF, la fédération des experts-comptables et commissaires aux comptes de France. Notre fédération rassemble des professionnels libéraux, experts-comptables et commissaires aux comptes, qui accompagnent chaque jour, dans tout le territoire, les entreprises, leurs dirigeants, les professions libérales et un grand nombre de détenteurs de patrimoine significatif. Nous avons préparé cette audition avec tout le sérieux dont peuvent faire preuve les professionnels du chiffre. Nous avons pris connaissance des comptes rendus disponibles et visionné les auditions pour lesquelles un compte rendu n'existait pas encore. À l'issue de ce travail qui nous a permis de mieux appréhender les positions de chacun, nous avons dressé un constat en six points.

Nous n'avons pu que constater l'absence de statistiques fiables et exhaustives sur les hauts patrimoines, en particulier ceux logés dans des structures sociétaires. Les bénéfices encapsulés dans des structures soumises à l'IS (impôt sur les sociétés) et non distribués réduisent mécaniquement les recettes fiscales de l'État.

Certains des acteurs auditionnés se concentrent sur la seule question fiscale et sur les moyens de faire payer davantage les plus aisés. D'autres considèrent que les plus hauts revenus contribuent déjà suffisamment et agitent l'argument de l'exil fiscal. Personne n'a évoqué la nécessité que l'État et les collectivités locales réalisent des économies ou gagnent en efficience à budget constant. Enfin, aucun intervenant n'a proposé l'amélioration des statistiques disponibles ni des solutions globales pour augmenter durablement les recettes fiscales de la nation.

C'est précisément l'angle que nous souhaitons adopter : un point de vue de terrain, technique, et une proposition de réforme d'ensemble, pas seulement un commentaire. Nous sommes une fédération qui est force de proposition en matière fiscale et sociale. Pour preuve, nous avons publié il y a trois ans un Livre blanc pour réformer la fiscalité française. L'an passé, nous avons réalisé un rescrit fiscal des associés de sociétés d'exercice libéral et obtenu une réponse favorable des services de Bercy. Le mois dernier, nous avons publié une tribune interpellant l'Urssaf sur la réforme des cotisations sociales des travailleurs non salariés qui vient d'être mise en œuvre.

Nous ne venons pas devant vous défendre une catégorie de contribuables ni opposer une profession à une autre. Nous venons en tant que professionnels expérimentés de l'entrepreneuriat et de la fiscalité. Notre légitimité tient d'abord aux chiffres. Les experts-comptables et commissaires aux comptes accompagnent quasiment exclusivement des TPE et des PME (très petites, petites et moyennes entreprises), qui représentent 99 % des entreprises françaises.

Permettez-moi de rappeler le rôle du commissaire aux comptes. Le commissaire aux comptes certifie, dans le cadre d'une mission légale, les comptes des entreprises et organismes soumis, par la loi ou volontairement, à cette obligation. Il certifie en toute indépendance que les états financiers donnent une image fidèle de la situation de l'entité. Il est un acteur essentiel de la chaîne de confiance financière entre l'entreprise, ses partenaires, les administrations et la sphère publique. Il contribue, à ce titre, à la fiabilité de l'information économique sur laquelle s'appuient *in fine* les politiques publiques et le contrôle fiscal.

La profession d'expert-comptable est, quant à elle, réglementée par une ordonnance de 1945 – la profession vient de fêter ses 80 ans. Lors de son inscription au tableau de l'Ordre des experts-comptables, chaque expert-comptable prête serment : « Je jure d'exercer ma profession avec conscience et probité, de respecter et faire respecter les lois dans mes travaux. » Ces derniers mots sont extrêmement importants. L'expert-comptable est quelqu'un dont la mission est de respecter et de faire respecter les textes, notamment lorsqu'il accompagne les entreprises ou chefs d'entreprise dans leurs déclarations fiscales.

Trois raisons font d'ECF un interlocuteur légitime et complémentaire de ceux qui ont déjà été auditionnés. L'expert-comptable a une position d'observation unique. Il est en lien direct avec la matière imposable. Il voit comment se forment concrètement, dossier après dossier, les taux d'imposition effectifs et comment se

structurent les patrimoines. Il a également une position d'équilibre. Nous ne sommes ni un lobby de détenteurs de patrimoine ni une administration. Nous portons un regard professionnel sur la norme et son application. Enfin, sa fonction est reconnue par la loi. La profession est réglementée, soumise à une déontologie, à une obligation de déclaration de soupçon auprès de Tracfin et à un contrôle qualité exercé par notre ordre. Nous ne sommes pas un simple conseil. Nous sommes un tiers de confiance reconnu.

Dans le cadre de son activité, l'expert-comptable relève trois phénomènes que seul l'exercice quotidien permet de documenter. Tout d'abord, il participe à la formation réelle du taux d'imposition effectif du haut patrimoine par addition des prélèvements en cascade – IS sous-jacent, distribution ou non, IR (impôt sur le revenu), plafonnement, prélèvement forfaitaire unique, prélèvements fiscaux, impôt sur la fortune immobilière (IFI), droits de mutation. Ensuite, il observe la frontière mouvante entre choix d'optimisation conformes à la loi et abus de droit. Enfin, il est directement confronté aux conséquences comportementales des annonces fiscales.

Globalement, l'expert-comptable accompagne presque exclusivement des entreprises familiales créées, données, héritées ou achetées, et très souvent le chef d'entreprise et sa famille. Ces entreprises sont installées en France, elles génèrent des emplois locaux et participent au maillage du territoire et à l'économie de proximité.

Les missions de l'expert-comptable sont exercées dans un cadre contractuel normé par le Conseil national de l'Ordre des experts-comptables (Cnoec). Concrètement, l'expert-comptable atteste la comptabilité des entreprises, établit des bulletins de salaire, des déclarations sociales nominatives et les déclarations fiscales des entreprises – TVA, liasses fiscales, impôt sur les sociétés –, mais aussi les déclarations de revenu et d'impôt sur la fortune immobilière des chefs d'entreprise en activité ou à la retraite.

Au-delà de ces travaux obligatoires, l'expert-comptable est le partenaire de confiance privilégié de l'entreprise, du chef d'entreprise et de sa famille. Il a une obligation de conseil. Il explique les textes et conseille en matière fiscale, sociale, de droit du travail, de droit des sociétés et de gestion. Il conseille sur des arbitrages, toujours dans le respect des textes. L'expert-comptable est donc en première ligne pour l'établissement des déclarations d'impôt sur le revenu et d'impôt sur la fortune immobilière d'un certain nombre de contribuables et pour le suivi comptable des entreprises, y compris des sociétés holding. Certains clients des cabinets d'expertise comptable relèvent du dernier centile de l'impôt sur le revenu – 213 000 euros de revenu fiscal de référence – ou du dernier décile – 65 000 euros.

Avant de présenter nos propositions, il nous semble utile de vous livrer sans filtre le ressenti de nos clients face au système fiscal et social français, dont nous prenons la mesure au quotidien. Ils ont le sentiment que le niveau global des prélèvements – impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, cotisations sociales, taxe

foncière, cotisation foncière des entreprises – est trop élevé, et ce, quel que soit leur niveau de revenu. La complexité et l'instabilité du système juridique, social et fiscal leur semblent nuire à la visibilité des décisions économiques. Ils ont également le sentiment d'une disproportion entre le coût et la qualité des services fournis par l'État et les collectivités locales. Selon eux, enfin, il y a trop peu d'écart entre les revenus des personnes en âge de travailler qui ne travaillent pas et ceux des personnes qui travaillent en percevant une petite rémunération. Nous observons une baisse de l'activité économique au-delà d'un certain niveau cumulé de prélèvements – charges sociales, impôts sur le revenu, impôts sur les sociétés. Pour ces personnes, il ne sert à rien de travailler davantage : « on nous prend tout ». Ce phénomène pose des difficultés particulières à certaines professions, notamment médicales. Il donne lieu à un arbitrage croissant entre la réduction des revenus perçus à titre personnel et l'encapsulage des revenus non consommés dans une structure soumise à l'impôt sur les sociétés.

Certains de nos clients oublient souvent les avantages de vivre et d'entreprendre en France : la stabilité démocratique ; la qualité des infrastructures – routes, énergie, fibre optique ; la main-d'œuvre qualifiée ; le système de santé performant ; ainsi que l'existence de revenus différés comme les indemnités journalières et les pensions de retraite. À nos yeux, ce constat doit nourrir la réflexion sur le consentement aux prélèvements obligatoires et leur niveau, tout autant que sur les dépenses publiques qui en constituent la contrepartie.

Un contribuable qui dirige une TPE-PME et perçoit de hauts revenus est un agent économique. Il cherche à optimiser son budget personnel comme le ferait toute entreprise, c'est-à-dire à augmenter ses recettes et à réduire ses charges, parmi lesquelles ses impôts et ses cotisations sociales. Imaginons 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 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 %.

Ces chiffres ne tiennent pas compte des impôts locaux payés à titre personnel, mais montrent qu'il est 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. Cet arbitrage est d'ailleurs dynamique. Lorsque le projet de loi de finances prévoit une hausse du prélèvement forfaitaire unique, on observe systématiquement une augmentation significative des distributions de dividendes dans les mois qui précèdent son entrée en vigueur, alors même que les sociétés n'auraient, en l'absence d'un tel projet, jamais distribué.

Pour mémoire, les distributions de dividendes s'étaient réduites lors du durcissement de leur imposition sous le mandat de François Hollande. Dès que le prélèvement forfaitaire unique a été mis en place au cours du premier quinquennat du président Macron, cette source, qui était presque tarie, a retrouvé une vigueur quasi miraculeuse comparée aux cinq années précédentes.

Les experts-comptables sont un maillon indispensable de la nation. Ils sont, à plusieurs titres, garants de l'assiette fiscale par l'établissement rigoureux des déclarations et des liasses fiscales qu'ils produisent. Ils constituent l'intermédiaire indispensable entre Bercy et des millions d'entreprises françaises ou leurs dirigeants, et veillent au respect de la réglementation fiscale au quotidien.

Notre fédération défend, depuis le projet de la mandature 2020 de notre instance ordinale, l'idée d'un *data lake* de la profession. Celle-ci pourrait être garante de données anonymisées permettant de produire enfin des statistiques fiables pour la nation. C'est le cœur de notre première proposition forte : autoriser le Conseil national de l'Ordre des experts-comptables à collecter l'intégralité des liasses fiscales et des fichiers d'écritures comptables de toutes les structures soumises à l'obligation d'émettre une liasse fiscale, afin de produire des statistiques fiables sur la base de données anonymisées destinées à l'État, aux collectivités territoriales, aux organismes publics et aux experts-comptables eux-mêmes.

Pourquoi le Conseil national de l'Ordre ? Pour garantir l'absence de tout commerce sur ces données. La profession est réglementée, placée sous la tutelle de Bercy et soumise à une déontologie stricte. Le Conseil national serait ainsi le gardien de la mémoire économique des entreprises au service de la nation. Ce point est essentiel face à l'un des constats de votre commission, à savoir l'absence de statistiques sur les plus grands patrimoines.

Seuls les comptes annuels de certaines sociétés sont déposés au greffe et sont donc visibles. Il manque ainsi un certain nombre de structures, à commencer par les SNC (sociétés en nom collectif), les sociétés civiles, alors même que ces dernières sont très souvent utilisées comme holdings patrimoniales, et les entreprises individuelles. Par ailleurs, les liasses fiscales elles-mêmes n'offrent pas le niveau de détail que permettrait d'obtenir le fichier des écritures comptables.

Notre conviction peut être résumée par une équation simple. Les recettes fiscales, en matière d'impôt sur les sociétés ou d'impôt sur le revenu, sont le produit d'une assiette multipliée par un taux. Notre approche privilégie une assiette plus importante – c'est-à-dire un bénéfice imposable à l'IS ou un revenu imposable à l'impôt sur le revenu le plus élevé possible – plutôt que des taux perçus comme trop élevés par les contribuables et qui, *in fine*, les incitent à réduire leur assiette en diminuant leur activité.

Notre objectif est d'abord de simplifier, puis de rendre plus efficient et plus lisible le système fiscal et social afin d'améliorer le consentement aux prélèvements obligatoires et, partant, d'augmenter les recettes de la nation sans peser davantage

sur le travail. Je voudrais rappeler un précédent historique : les réformes fiscales de l'après-guerre. Selon Thomas Piketty lors de son audition, la dette publique française était proportionnellement plus importante au sortir des deux guerres mondiales qu'elle ne l'est aujourd'hui. Des mesures fiscales temporaires et exceptionnelles ont alors été mises en œuvre et ont permis de redresser la situation.

Nous avons la chance de ne pas avoir connu de conflit armé sur notre territoire depuis quatre-vingts ans. Pourtant, ces dernières années, les moments de communion nationale ont été rares. Qu'il s'agisse de moments heureux, comme les victoires en Coupe du monde ou les Jeux olympiques de 2024, ou de périodes plus douloureuses, comme les attentats de janvier et novembre 2015, l'incendie de Notre-Dame et la crise du covid, les Français savent, lors de ces événements, se mobiliser, s'engager et se transcender au profit du collectif. Nous pensons qu'il est souhaitable de retrouver cette envie collective de se transcender en projetant la France à dix ans avec l'impérieuse nécessité de garantir notre souveraineté économique, numérique et alimentaire. Pour atteindre cet objectif, toute la nation doit se mobiliser, s'engager et contribuer, pour la grandeur de la France, à assurer un avenir à ses enfants. Chaque citoyen peut ainsi trouver un sens aux prélèvements obligatoires et y consentir.

À très court terme, cela pourrait passer par une contribution citoyenne et un fléchage de l'impôt. Concrètement, on pourrait envisager que chaque contribuable indique dans sa déclaration de revenu la cause vers laquelle il entend flécher une partie de sa contribution : éducation, santé, sécurité, défense ou agriculture.

Pour les grandes fortunes, qui peuvent contribuer plus largement, nous proposons un mécanisme de contribution volontaire pour le financement de grands projets. L'exemple de Notre-Dame de Paris en 2019 est éclairant : deux jours après l'incendie, les promesses de dons pour la reconstruction de la cathédrale atteignaient déjà 900 millions d'euros. En contrepartie, et si les donateurs le souhaitent, ces contributions pourraient permettre que les projets financés portent éventuellement leur nom pendant une certaine durée, comme on le voit déjà pour certains stades ou pour des salles de concert.

À moyen terme, nous proposons un système plus progressif, mieux compris et plus efficace, suivant quatre axes.

Le premier axe consiste à financer le système social par l'impôt – impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés et TVA – sans contribution sur le travail. Le modèle de financement, principalement assis sur le travail, n'est plus soutenable face au vieillissement de la population et à la possible diminution du nombre d'actifs liée à la montée en puissance de l'automatisation et de l'intelligence artificielle.

Le deuxième axe vise à supprimer les impôts de production, hors impôt sur les sociétés et impôt sur le revenu, ainsi que les cotisations sociales – salariales, patronales et des travailleurs non salariés – pour réduire le plus possible le coût du travail. Un salarié au Smic passerait ainsi de 1 458,60 euros nets par mois

actuellement à environ 1 870 euros net avant impôt, soit une augmentation de 400 euros par mois – environ 28 % –, ce qui fait près de 5 000 euros par an. La baisse des impôts et cotisations de production permettrait de réduire les coûts de production et de renforcer la compétitivité des produits et services fabriqués en France.

Le troisième axe consiste à augmenter en parallèle les taux de TVA, de 20 à 25 % pour le taux normal et de 10 à 15 % pour le taux intermédiaire, afin de faire contribuer davantage la consommation, y compris celle des produits importés et des personnes en visite sur notre territoire. À titre d'exemple, un salarié au Smic qui dépense environ 700 euros par mois en produits et services au taux de TVA à 20 % verrait sa dépense passer à environ 730 euros au taux de 25 %, soit 30 euros de plus. Cette augmentation, à comparer aux quelque 400 euros de gain mensuel net obtenu, serait tout à fait acceptable.

Le quatrième axe, enfin, consiste à réformer et à simplifier l'impôt sur le revenu en le déconjugalisant et en réduisant drastiquement le nombre de crédits et de réductions d'impôt. Le formulaire 2042 RICI qui regroupe ces différents dispositifs est celui qui compte le plus de pages.

En complément de notre proposition de réforme d'ensemble, nous vous soumettrons par écrit une dizaine de propositions plus ciblées, structurées par quatre axes : protéger le travail et l'outil productif ; cibler les usages non productifs du capital ; combattre l'évasion réelle, protéger le civisme, attirer de nouveaux contribuables ; outiller la décision publique. ECF se tient à la disposition de la commission pour lui fournir tout document qu'elle jugerait utile.

M. Charles de Courson, rapporteur. Monsieur Gauzy, votre exposé était digne d'un candidat à l'élection présidentielle ! Revenons à notre modeste commission d'enquête. Pourriez-vous nous expliquer le rôle que vous jouez à l'égard des hauts patrimoines et des hauts revenus ? Vous avez évoqué votre rôle de conseil, par exemple, mais c'est aussi celui des *family offices*. D'ailleurs, pour vous, que sont les hauts revenus et les hauts patrimoines ?

M. Emmanuel Lejeune, assesseur du syndicat des experts-comptables et commissaires aux comptes de France. Le travail de l'expert-comptable consiste principalement à accompagner les entreprises. Celles-ci représentant une part majeure du patrimoine de nos clients, ces derniers s'interrogent très souvent sur l'articulation entre leur patrimoine professionnel et leur patrimoine personnel. En réalité, tout est lié : les choix effectués au niveau de l'entreprise ont un impact direct sur la fiscalité personnelle des dirigeants et sur leur patrimoine.

Ainsi, pour reprendre l'exemple de l'enveloppe de 1 million d'euros, il faudra arbitrer entre la rémunération du travail et la rémunération en tant qu'associé. Notre rôle est de conseiller le client en lui expliquant le fonctionnement de la fiscalité, notamment le fait qu'un certain niveau de rémunération peut le faire basculer dans des tranches marginales d'imposition à 41 % ou à 45 %, voire

l'assujettir à la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR). Nous mesurons ainsi les conséquences de ces arbitrages en matière fiscale et sociale, en particulier pour la retraite. En effet, le versement de cotisations sociales génère un revenu différé, ce qui n'est pas le cas si l'on opte pour une fiscalité exclusive sur les dividendes.

Un client peut aussi avoir des projets personnels et, à ce titre, solliciter nos conseils. S'il veut, par exemple, acheter une résidence secondaire, il nous demandera peut-être s'il peut l'inclure dans sa société holding.

Nous sommes là pour faire appliquer la loi. Comme nous vous l'avons expliqué, nous ne prenons pas la décision à la place du client : nous lui expliquons les avantages et les inconvénients de chaque option, et c'est lui qui choisit en connaissance de cause. Nous en assumons les conséquences.

M. Charles de Courson, rapporteur. Quelle part représentent les hauts revenus et les hauts patrimoines dans votre activité de conseil ? Êtes-vous spécialisés dans cette clientèle ou cette dernière représente-t-elle, au contraire, une part d'activité minime ? En quoi vous différenciez-vous d'autres conseils tels que les *family offices* ?

M. Emmanuel Lejeune. Toute la question est de savoir ce que sont des gros revenus. En termes statistiques, correspondent-ils au dernier décile ? Au dernier centile ? Au dernier millile ? La même question se pose pour les hauts patrimoines ; en la matière, le dernier décile commence à 750 000 euros. Un très grand nombre de nos clients appartiennent effectivement à cette catégorie.

Faut-il cependant tenir compte à la fois du niveau de revenu et du niveau de patrimoine ? Lorsque j'ai commencé ma carrière, il y a plus de vingt ans, l'un de mes clients 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. Cette situation correspond exactement à ce qui est dénoncé, entre autres, dans la note de l'IPP (Institut des politiques publiques).

Tous nos clients sont des agents économiques, et quel que soit leur niveau de revenu, même avec de petits revenus, de l'ordre de 20 000 euros, il n'y a pas une journée où nous n'entendions pas dire « je vais arrêter, je vais vendre, je ne veux pas de plus-value, je veux payer le moins possible, on nous prend trop ». C'est pour cela que nous avons essayé d'élever le débat, au risque d'être un peu à côté de ce qui nous est demandé. Car il y a bien un problème de consentement au prélèvement. La majorité de nos clients estiment que l'État ne leur rend pas de services à la hauteur de ce qu'ils paient. Le problème, c'est que pour les services et infrastructures publics, il n'y a pas de marché ; on ne sait donc pas combien ça coûte. Quand on va au restaurant, on sait ce que comprend le menu. C'est la même chose quand on va voir un prestataire : on connaît le marché, on sait ce que l'on paie. À

notre sens, on ne peut décorréler cette question du consentement à l'impôt, ou de la contrepartie à l'impôt, de celle de l'encapsulage dont nous avons parlé et qui concerne tant les milliardaires que ceux de nos clients qui gagnent 60 000 euros par an.

M. Charles de Courson, rapporteur. Notre commission porte aussi sur la contribution au financement des services publics. La question des contreparties à l'impôt entre donc dans le champ de notre enquête. Il existe d'ailleurs très peu de travaux à ce sujet.

Dans une société bien organisée, tout le monde ne peut pas en avoir pour son argent ; sinon, il faudrait passer à un prix de marché, et chaque usager paierait les services publics – l'éducation ou les routes à péage, par exemple – en fonction de leur coût. Nous essayons de trouver un équilibre entre les deux. L'Insee estime que 58 % des Français paient moins d'impôts que les contreparties qu'ils en reçoivent – en d'autres termes, ils sont gagnants. Pour les 42 % restants, le solde est négatif, et il l'est de plus en plus à mesure que les revenus s'accroissent. Notre enquête, je le répète, porte sur les très hauts revenus et les très hauts patrimoines : nous cherchons à déterminer s'il existe des contreparties qui font baisser le solde de leur contribution.

M. Christophe Mongardien, président. L'obligation qui pèse sur les experts-comptables relève de la loi française. Dans le cas de hauts patrimoines qui possèdent des sociétés à l'étranger, quelle visibilité avez-vous sur ce volet ?

M. Emmanuel Lejeune. Contrairement au commissaire aux comptes, qui exerce une mission légale – dans certaines situations, la loi impose son intervention –, l'expert-comptable se voit confier une mission contractuelle : personne n'est obligé d'y recourir. Mais comme je le dis souvent à mes clients, je n'ai pas les compétences pour vidanger moi-même ma voiture, et je fais donc appel à un garagiste. Les enquêtes réalisées par le Cnoec montrent que les clients des cabinets d'expertise comptable sont majoritairement des TPE-PME, ce qui ne les empêche pas d'avoir des revenus ou des patrimoines coquets. Ma clientèle ne compte pas de milliardaires, qui, de toute façon, ne sont pas légion. Peut-être sont-ils accompagnés par des avocats fiscalistes, voire par des experts-comptables, mais pour ma part, je ne connais aucun confrère qui conseille un milliardaire.

M. Charles de Courson, rapporteur. Ils recourent probablement à des *family offices* !

M. Emmanuel Lejeune. En effet.

M. Charles de Courson, rapporteur. Venons-en à des questions plus précises. Observez-vous parmi les ménages les plus fortunés une surreprésentation des sociétés de capitaux à actionnariat restreint, notamment des sociétés par actions simplifiées (SAS), ainsi que des structures individuelles ? Quels sont, selon vous, les motifs justifiant le recours à de telles sociétés ? La possibilité pour certains

contribuables de recourir à ces sociétés imposées à l'IS, y compris pour des motifs patrimoniaux, vous paraît-elle cohérente avec le principe d'égalité fiscale ?

En quarante ans, nous n'avons cessé de brouiller la distinction entre les sociétés de capitaux et les sociétés de personnes, puisque la quasi-totalité des sociétés de personnes peuvent désormais opter pour l'IS. Il existe même maintenant des Sasu (sociétés par actions simplifiées unipersonnelles), qui permettent de faire de l'optimisation fiscale et de protéger son patrimoine en laissant les bénéfices dans ces structures imposées à l'IS. Depuis vos débuts dans la profession, avez-vous constaté une évolution ? Et conseillez-vous à vos clients de créer des SAS ?

M. Emmanuel Lejeune. En effet, on peut maintenant créer des entreprises individuelles soumises à l'impôt sur les sociétés. De même, certaines sociétés de capitaux peuvent opter pour le régime des sociétés de personnes, et donc bénéficier de la transparence fiscale, pendant cinq exercices – autrement dit, des SA (sociétés anonymes), des SAS et des SARL (sociétés à responsabilité limitée) peuvent être soumises à l'impôt sur le revenu pendant cette période.

Notre métier consiste à conseiller nos clients. Désormais, nos futurs clients ou ceux qui le sont déjà – pour certains, nous en sommes à la troisième génération – nous sollicitent en ayant déjà une idée, grâce à l'intelligence artificielle : ils nous disent, par exemple, qu'il faut créer une SAS. Nous allons donc interroger la personne pour connaître son projet, car avant de parler de structures, il faut déjà savoir si ce projet est économiquement viable. S'il ne l'est pas, le problème sera vite réglé ! Nous allons ensuite nous intéresser au statut matrimonial du client, à son âge et à son état de santé. En effet, il ne faut pas occulter les questions sociales : un président de SAS est assimilé à un salarié au sens de la sécurité sociale, alors qu'un gérant majoritaire de SARL est considéré comme un travailleur non salarié.

M. Charles de Courson, rapporteur. Le gérant minoritaire, lui, est assimilé à un salarié.

M. Emmanuel Lejeune. Exactement. Toutes ces questions sont au cœur de notre métier.

En fonction des réponses qui nous sont apportées, nous devons conseiller le client au mieux de ses intérêts. C'est une obligation dans notre métier : nous exerçons une profession réglementée, nous prêtons serment et nous devons respecter une éthique, une déontologie. Ainsi, selon les cas, nous pourrons conseiller de créer une SARL, une SAS ou une entreprise individuelle, dont les bénéfices seront soumis à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu. Si l'on veut être assimilé salarié, on ne créera pas une entreprise individuelle et on ne sera pas gérant majoritaire d'une SARL.

On en revient toujours au même : le prospect est un agent économique, qui essaie d'optimiser sa situation. Ce faisant, il ne pense absolument pas aux caisses de l'État : il recherche 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. Se déterminer uniquement en fonction du coût serait le meilleur moyen de faire des bêtises. Nous adaptons nos réponses, nous faisons du sur-mesure. Ainsi, nous n'allons pas forcément conseiller la même chose selon que la personne est mariée sous le régime de la communauté ou sous celui de la séparation de biens.

Le prospect nous dit – ça m'est arrivé – « je vais me marier », donc je conseille la séparation de biens ; « ah non, monsieur ne voudra pas » ; on crée donc la société avant le mariage, pour qu'elle reste un bien propre. Cinq ans après, madame me dit « je vais divorcer »… Ou alors un client m'appelle un matin : « Emmanuel, tu peux me rappeler les conditions de création de la société ? » Là, ça sent le divorce… Ce sont des éléments que nous intégrons dans notre raisonnement, qui ne prend pas uniquement en compte la fiscalité.

Nous sommes là pour protéger l'outil de travail. Si, à la suite d'un divorce, un client se trouve contraint de verser 200 000, 300 000 ou 400 000 euros, où ira-t-il chercher l'argent ? Il devra mettre en péril son entreprise, qui ne s'en remettra peut-être pas. Ce sont des choses que vous avez entendues dans toutes vos auditions. Je le répète, la fiscalité arrive à la fin de la réflexion : c'est un élément parmi beaucoup d'autres.

Dans notre clientèle, ce sont plutôt les sociétés civiles qui sont surreprésentées. L'intérêt de ce statut est que les comptes ne sont pas déposés au greffe, et que votre voisin ne peut donc pas savoir que vous avez 5 ou 10 millions d'euros d'actifs dans votre société. En revanche, les comptes d'une SAS doivent être déposés au greffe : les actifs comptables de la société sont donc connus de tous. Toutefois, dans une société civile, les associés sont indéfiniment et conjointement responsables, alors que dans une SAS ou une SARL, la responsabilité est limitée. Le choix dépend donc de l'activité de la société : si l'objet est purement patrimonial, créer une société civile n'est pas prendre un risque insensé, mais si l'on veut détenir une société d'exploitation et mener des projets, on choisira plutôt de constituer une SAS, pour limiter le risque – il ne faudrait pas être poursuivi sur son patrimoine propre en cas de revers de fortune ! Je pense à certains de mes clients qui n'ont pas eu de chance : ils ont acheté un restaurant à Paris trois mois avant la crise du covid…

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous ne répondez pas tout à fait à ma question. Vous avez respectivement vingt et vingt-huit ans de métier : quelle évolution constatez-vous ? En trente ans, le taux de l'IS a été divisé par deux, alors que le taux marginal de l'IR a eu tendance à augmenter, à coups de majorations. Cela n'a-t-il pas poussé à la création de sociétés sous des formes diverses et variées ? Votre clientèle d'entrepreneurs individuels est-elle massivement passée au régime de la société, grâce à des montages qui lui permettent de bénéficier du taux d'IS de 25 % ? Observez-vous une telle évolution chez les hauts revenus et les hauts patrimoines ?

M. Emmanuel Lejeune. Sans faire de provocation, je répondrai oui, bien évidemment. On le voit notamment dans les sociétés civiles immobilières (SCI), qui

ne sont quasiment plus soumises à l'impôt sur le revenu. Du fait des règles fiscales, il ne peut en être autrement. Il suffit de faire des simulations : si vous faites partie des hauts revenus, vous êtes imposé au taux marginal de 45 %, et même de 49 % en tenant compte des 4 points de contribution exceptionnelle, tandis que les revenus fonciers sont soumis aux prélèvements sociaux à hauteur de 17,2 % – grâce à la dernière loi de finances, ils échappent au taux général de 18,6 %. Quand il faut rembourser un emprunt pendant quinze ans, le régime de l'IS permet d'amortir le bien et de payer peu d'impôts, alors que sous le régime de l'IR, on peut être redevable de 50 000 euros d'impôts sans avoir les fonds disponibles. Pour les payer, il faut alors soit augmenter sa rémunération, soit sortir l'argent sous forme de dividendes.

Quand j'ai commencé à travailler, en 1999, mon patron me rappelait que le taux d'IS était de 50 % dans les années 1980, du temps du parti communiste et de M. Fiterman, si mes souvenirs sont bons. Ce taux était alors descendu à 33 %, et a maintenant été ramené à 25 %. Or, vous l'avez dit vous-même, cette baisse du taux d'IS dans le but de rendre la fiscalité plus attractive pour les entreprises s'est accompagnée d'une hausse de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux. Rappelons qu'en 1991, le taux de la CSG (contribution sociale généralisée) était de 1,1 %, alors qu'il s'établit aujourd'hui à 18,6 %. Le taux de la CRDS (contribution pour le remboursement de la dette sociale), quant à lui, est resté fixé à 0,5 %. Effectivement, les agents économiques s'adaptent à cette évolution, ce qui peut avoir une incidence sur les recettes fiscales. Ils n'en respectent pas moins la loi, qu'ils appliquent strictement : ils ne la contournent pas pour aller dans des paradis fiscaux mais choisissent de suivre, en France, le chemin qui leur est le plus favorable.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous n'êtes pas seulement des experts-comptables : vous êtes aussi des citoyens. Pensez-vous que cette évolution va dans le sens d'une réduction des inégalités de patrimoine et de revenus ?

M. Emmanuel Lejeune. En tant qu'experts-comptables, nous avons un devoir de conseil, et notre responsabilité peut être engagée si nous ne conseillons pas nos clients au mieux de leurs intérêts. Cela arrive, et même si nous sommes assurés, ce n'est jamais agréable.

Même en tant qu'expert-comptable, je me réjouis à chaque fois que mes clients paient un maximum d'impôts et de charges sociales. Je leur explique que ce qu'ils paient n'est qu'un pourcentage de ce qu'ils gagnent : s'ils gagnent 10 000 euros de plus, l'État a beau leur en prendre 50 %, il leur en reste 5 000. La question est alors de savoir si, eu égard au prélèvement de 50 %, l'effort consenti pour gagner ces 10 000 euros supplémentaires en vaut la peine.

C'est tout le problème des professions médicales, qui choisissent de plus en plus souvent de n'exercer que quatre, voire trois jours par semaine – ce qui pose des difficultés du point de vue de l'accès aux soins. Sinon, disent-ils, « ce qu'on me prend » – le fameux « on » –, « c'est trop par rapport à l'effort que je fais ». Ce

niveau de fiscalité ne pousse pas les acteurs économiques à se défoncer, à essayer de produire plus et à dégager un maximum de résultat.

Pourtant, cela reviendrait à la collectivité : on est bien content d'avoir des routes, des infrastructures, de pouvoir partir en vacances, de ne pas risquer sa vie à chaque coin de rue, d'être très bien soignés… Nos clients changent de point de vue le jour où ils apprennent qu'ils sont atteints d'une maladie grave comme le cancer. Je me souviens de certains clients pingres, qui essayaient de payer le moins d'impôts possible ; à partir du moment où ils ont été frappés par la maladie, ils ont eu beaucoup plus de facilité à accepter ces prélèvements.

À titre personnel, en tant que citoyen, eu égard à l'éducation que j'ai reçue – je viens d'une famille de fonctionnaires, de policiers, d'enseignants, d'infirmières –, cela ne me pose aucun problème de payer des impôts. Plus j'en paie, plus je suis content, parce qu'il me reste toujours du revenu disponible supplémentaire. Tant que le travail ne m'apparaît pas comme une souffrance et que je ne suis pas frappé par la maladie, tout va bien ! Mais il y a 60 millions de Français, et tous ne pensent malheureusement pas la même chose que moi…

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous n'avez toujours pas répondu à ma question : en tant qu'experts-comptables, avez-vous constaté une évolution depuis le début de votre carrière, et encouragez-vous vos clients à se mettre en société, compte tenu de la différence entre le taux marginal de l'impôt sur le revenu, auquel il faut ajouter la CSG et les autres prélèvements sociaux, soit au total 61 % pour les hauts revenus, et le taux de l'impôt sur les sociétés, qui est de 25 % ? N'a-t-on pas intérêt à maintenir les bénéfices dans une société et à les capitaliser, ce qui n'empêche pas d'en distribuer parfois un peu ? Encore une fois, l'évolution de notre système fiscal n'encourage-t-elle pas les acteurs économiques à créer des sociétés, qu'il s'agisse de sociétés de personnes ou de sociétés de capitaux, puisque pratiquement toutes les sociétés de personnes peuvent désormais opter pour l'IS ?

M. Emmanuel Lejeune. Je pensais vous avoir répondu : bien évidemment ! L'écart est tel que l'on ne crée désormais plus de SCI soumise à l'impôt sur le revenu. Du point de vue économique, pour des très hauts revenus, cette option n'est pas possible : elle ferait payer plus d'impôts, ce qui nécessiterait de faire sortir de l'argent, et ce serait une vis sans fin. Les SCI optent donc pour l'impôt sur les sociétés.

Bien évidemment, depuis vingt ans que je suis expert-comptable, j'ai constaté ce changement. Est-ce que je l'encourage ? Non : je ne fais qu'expliquer les choses, en présentant les avantages et les inconvénients de chaque option. C'est le client qui choisit. Il m'est interdit de décider moi-même. Je vois votre moue, monsieur le rapporteur, mais c'est la réalité ! Vous me direz que tout dépend de la façon dont je présente les choses…

M. Charles de Courson, rapporteur. Et vous, monsieur Gauzy ? Cela fait vingt-huit ans que vous exercez votre métier : êtes-vous dans la même logique ?

Prétendez-vous être neutre, ou encouragez-vous tous vos clients à se mettre en société ?

M. Emmanuel Gauzy. Mon expérience n'est peut-être pas celle de l'ensemble des experts-comptables ; il ne faudra donc pas généraliser mes propos. Je ne conseille pas à tous mes clients de passer en société, car cette forme n'est pas adaptée à toutes les situations.

Notre profession est très présente dans les entreprises de 0 à 50 salariés ; elle l'est moins dans les entreprises de plus de 50 salariés, qui font plutôt appel à un commissaire aux comptes, lequel exerce d'autres prérogatives et n'a pas la capacité de faire du conseil, *a fortiori* en matière fiscale. Notre profession est aussi sollicitée par des porteurs de projets qui commencent une activité professionnelle et ont des revenus ou des patrimoines peu importants, voire pas du tout de patrimoine.

La fiscalité n'est pas forcément la principale raison qui conduit un acteur économique à faire le choix de la société. En revanche, ce qui peut inciter à s'installer en société plutôt qu'en entreprise individuelle, ou à opter pour l'impôt sur les sociétés plutôt que pour l'impôt sur le revenu – car certaines entreprises individuelles peuvent aussi être soumises à l'IS –, c'est la décorrélation entre le revenu imposé du dirigeant et le revenu réellement perçu. M. Lejeune l'a déjà expliqué quand il a parlé du coût fiscal dans les SCI. Dans une entreprise individuelle, un chef d'entreprise peut avoir contracté, pour les besoins de son projet, des emprunts importants. Une grande partie du résultat de l'entreprise sert alors à en rembourser le capital ; or ces revenus n'en sont pas moins soumis à l'IR et aux cotisations sociales. Autrement dit, le dirigeant est imposé sur des revenus qu'il ne perçoit pas. Voilà ce qui amène souvent les porteurs de projets à préférer l'IS.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vos clients recourent-ils à des structures de détention indirecte telles que des sociétés interposées, des holdings patrimoniales, des trusts ou des fondations ? Du reste, conseillez-vous le recours à ces montages ? Certes, vos clients sont plutôt des petites et moyennes entreprises : faut-il en conclure qu'ils utilisent rarement de telles pratiques ?

Le cas échéant, quels sont les principaux objectifs ? Certains nous ont expliqué que la principale raison de ces montages n'était pas fiscale, mais liée à la gouvernance. D'autres nous ont dit que ces structures servaient à faciliter la transmission. D'autres encore ont souligné, comme vous l'avez fait vous-mêmes, que la création de SCI permettait d'assurer une certaine confidentialité, une certaine discrétion. Enfin, certains acteurs économiques souhaitent faire de l'optimisation fiscale ou améliorer leur protection sociale en devenant salarié de la société tout en plaçant des porte-flingues, comme on dit, à la tête de la structure.

M. Emmanuel Lejeune. Cette question ne figure pas dans le questionnaire qui nous a été transmis.

Nos clients n'ont pas recours à des trusts ou à des fondations, mais il est vrai qu'ils créent des structures intermédiaires. Les objectifs sont variés. Ils souhaitent souvent transmettre un patrimoine à leurs enfants. Lorsqu'ils en ont plusieurs, ils cherchent à éviter des problèmes d'indivision et placent donc différents biens dans une même structure. Cette solution leur permet également de maîtriser la gouvernance ; en cela, le régime applicable aux sociétés civiles et aux SAS est très pratique, car la rédaction des statuts est relativement libre, de sorte que les parents peuvent garder les coudées franches jusqu'à leur décès. Dans ce cadre, les détenteurs d'un patrimoine peuvent engager sa transmission en bénéficiant du fameux abattement de 100 000 euros par parent et par enfant, renouvelable tous les quinze ans, et en recourant aux techniques de démembrement de propriété afin d'en conserver l'usufruit. Ce faisant, ils peuvent continuer de se verser des revenus le cas échéant. Car si le code civil prévoit une obligation alimentaire dans les deux sens, la majorité de nos clients ne veulent pas être à la charge de leurs enfants : ils craignent que leurs pensions de retraite ne suffisent pas pour faire face aux dépenses de leurs vieux jours. D'expérience, c'est une crainte que l'on peut avoir malgré des revenus élevés. Nous conseillons le client pour qu'il crée la structure adaptée, avec les statuts adaptés. La fiscalité est la cerise sur le gâteau, la priorité pour lui étant d'éviter la bataille entre ses enfants le jour où il ne sera plus là.

Certains clients, notamment ceux qui ont les plus hauts revenus et payent le plus d'impôts, ont une autre demande. On en revient toujours à la même chose : ils n'ont pas envie, lorsqu'ils placent leur argent, que 60 % s'envolent tout de suite. Ils créent donc la structure adaptée, SAS ou société civile, au sein de laquelle seront réalisés les investissements. Dans ce contexte aussi, la question de la transmission aux enfants peut se poser. Nous conseillons alors d'organiser la structure dans cette perspective, en intégrant par exemple les enfants dès la création de la société, au moment de la rédaction des statuts ; ainsi, si la société prend de la valeur, cela augmente le patrimoine des enfants et, au moment du décès, ils n'auront pas de droits de succession à régler. Encore une fois, tout cela se fait en application des textes existants.

Ce peut être aussi parce qu'il a un autre projet professionnel qu'un client détenant une entreprise individuelle – qu'elle soit soumise à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés – souhaite créer une société intermédiaire. Il utilise dans ce cas le dispositif de l'apport-cession prévu à l'article 150-0 B *ter* du code général des impôts : après l'apport puis la cession des titres, 70 % du produit sont réinvestis dans les trois ans. Les clients utilisent ce type de véhicule juridique pour éviter que 30 % de l'apport ne s'envolent au passage et pour avoir un maximum disponible à réinvestir dans une autre activité.

M. Charles de Courson, rapporteur. D'après vos collègues, le recours à ce dispositif s'est largement développé. L'utilisez-vous beaucoup ? Existe-t-il des statistiques nationales sur les montants reportés ? Êtes-vous choqués que la suspension d'impôt disparaisse en cas de succession ?

M. Emmanuel Lejeune. À ma connaissance, il n'existe pas de statistiques à ce sujet. Vous me demandez si l'usage du dispositif se développe : cela dépend. Il est utilisé par les clients qui ont d'autres projets professionnels, dans le but de réinvestir. Il peut aussi être utilisé pour préparer une succession : dans ce cas, la cession n'a pas lieu dans les trois ans après l'apport mais quatre ou six ans après – je ne sais plus : les textes évoluent souvent.

Ce qui me choque, c'est que la plus-value soit exonérée, mais c'est la loi.

M. Charles de Courson, rapporteur. Est-ce un argument que vous utilisez ? Vous arrive-t-il d'expliquer à un client que le dispositif est intéressant parce que s'il réinvestit 70 % dans les quatre ans et qu'il décède ensuite, la suspension devient une exonération ? En tant que citoyen, n'êtes-vous pas choqué ?

M. Emmanuel Lejeune. C'est la loi…

M. Charles de Courson, rapporteur. Oui, mais on peut changer la loi.

M. Emmanuel Lejeune. Je peux entendre qu'en tant que citoyen, on trouve cela choquant. Mais en tant que professionnel, je n'ai d'autre choix que de conseiller au client d'aller jusqu'au bout. Si je ne le fais pas et qu'il en résulte une perte de chance cinq ans après, lorsqu'il réalise ce qu'il aurait pu faire, ma responsabilité peut être mise en cause.

Un autre dispositif m'a particulièrement choqué : le crédit d'impôt modernisation du recouvrement (CIMR) – un choc de 84 milliards d'euros – mis en place en 2019, lorsque l'on a basculé vers le prélèvement à la source.

M. Charles de Courson, rapporteur. C'était une façon habile d'augmenter sans le dire le produit de l'impôt sur le revenu. Il est vrai qu'on a neutralisé une année, mais vous avez pu constater qu'après la mise en place du prélèvement à la source, les revenus ont fait un bond puisqu'il y a eu deux années d'augmentation en une.

Mais ce que vous dites est vrai : des petits malins en ont profité pour faire leurs plus-values à ce moment-là. Il y avait un créneau d'un an : ne me dites pas que vous ne leur avez pas conseillé de l'utiliser ! Votre président sourit car il l'a fait, lui – dans le respect de la loi, bien sûr.

M. Emmanuel Lejeune. C'est une généralité, mais le Français est spécialiste lorsqu'il s'agit de jouer avec les lignes. Des mesures anti-abus ont été prises afin d'éviter que certains ne boostent leurs revenus pour maximiser leur CIMR. J'imagine que des débats ont eu lieu au Parlement à l'époque mais, à titre personnel, j'ai été surpris que les médias ne s'offusquent pas de cet effacement d'impôt.

M. Charles de Courson, rapporteur. Si vous aviez connaissance d'un dispositif permettant de passer au prélèvement à la source sans neutraliser au moins partiellement une année, j'aurais été intéressé par votre éclairage !

M. Emmanuel Lejeune. De tels dispositifs existent. Le pacte Dutreil permet de payer les droits de façon différée, possiblement pendant quinze ans. Pour éviter que le contribuable ait à payer deux années d'impôt en même temps, sans pour autant lui en offrir une, on aurait pu étaler l'imposition sur cinq ou dix ans. On aurait aussi pu envisager d'effacer un tiers de l'impôt. Mais ce qui est fait est fait.

M. Charles de Courson, rapporteur. De telles solutions auraient été très complexes à mettre en œuvre. Et qu'aurait-on fait en cas de décès au bout de trois ans ?

M. Emmanuel Lejeune. Je ne doute pas que ç'aurait été complexe mais, dans le système précédent, la dette d'impôt sur le revenu était un passif de la succession, et l'impôt était payé. En tant qu'experts-comptables, nous sommes habitués à gérer les créances et les dettes.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous paraît-il possible de distinguer sur le plan fiscal les biens à finalité professionnelle des actifs à caractère non professionnel au sein des sociétés ? Que pensez-vous de l'idée d'une taxation assise sur les actifs non professionnels détenus par des personnes morales ?

M. Emmanuel Lejeune. Votre question m'amène à parler du pacte Dutreil, qui a évolué : on distingue désormais les actifs professionnels des actifs non professionnels. Je ne dis pas que la distinction est facile à opérer mais, sur le principe, elle est possible. Elle mériterait cependant d'être sécurisée avec les services de Bercy pour que le Bofip (*Bulletin officiel des finances publiques*) indique clairement ce qui relève de chaque catégorie. De nombreux éléments doivent en effet être pris en compte. Si, au sein d'une société, vous détenez 51 % d'une autre société opérationnelle, vos titres sont un bien professionnel. Mais si vous êtes l'un des 800 membres d'une grande famille du Nord qui détiennent chacun quelques dixièmes de pourcentage et qui sont liés par des pactes, les choses sont un peu plus compliquées.

Quoi qu'il en soit, mon cabinet ne gère pas de tels dossiers. Dans ceux que nous traitons, il est plus simple de distinguer biens professionnels, biens non professionnels et trésorerie pléthorique conservée dans une holding – l'une de mes clientes avait besoin qu'il y ait 800 000 euros sur le compte bancaire de la société pour bien dormir la nuit, alors que 200 000 auraient suffi. À ce sujet, la trésorerie d'une société d'exploitation peut être considérée comme pléthorique mais se révéler salvatrice en cas de survenue d'une crise comme celle du covid.

Quoi qu'il en soit, la distinction est techniquement possible, même s'il existe toujours des zones grises sujettes à discussion.

M. Charles de Courson, rapporteur. Elle existe en droit américain et en droit allemand. Et s'agissant de la trésorerie, dont on se demande souvent comment la distinguer, il suffit de la calculer – et de s'expliquer avec le fisc si l'on veut en mettre de côté parce que l'on envisage une opération deux ans plus tard.

Je note en tout cas que, pour vous, la distinction entre biens professionnels et non professionnels est techniquement possible. On objecte souvent l'inverse à ceux qui soulignent que le pacte Dutreil est conçu pour les biens professionnels.

M. Emmanuel Lejeune. C'est effectivement le sens du pacte Dutreil. Mais dans les dossiers que nous gérons, les actifs des sociétés ne comprennent pas de caves, de voitures de collection ou de yachts. À titre professionnel, je serais mal à l'aise si l'un de mes clients mettait ce genre de choses dans sa société. Je lui dirais que ces biens somptuaires n'ont pas à être mis à l'actif et l'inviterais à régulariser la situation. À défaut, j'en tirerais les conséquences.

M. Charles de Courson, rapporteur. L'un ou l'autre, avez-vous déjà constaté de tels abus de biens sociaux ?

M. Emmanuel Lejeune. Un abus de bien social, ce peut être simplement un compte courant débiteur de quelques milliers d'euros pendant un certain temps : il arrive que nous soyons confrontés à une telle situation. Dans ce cas, nous demandons au client de régulariser les choses et elles rentrent dans l'ordre.

Mais je n'ai jamais vu d'abus de bien social portant sur une résidence secondaire ou ce genre de chose. Les abus comme ceux qui ont défrayé la chronique dans les années 1990 et au début des années 2000 sont à des années-lumière de ce que je constate dans ma pratique professionnelle.

M. Emmanuel Gauzy. Je confirme. Au sein de notre portefeuille de clients, constitué de TPE et PME, nous n'observons pas ce type d'opérations. Il peut évidemment arriver, comme vient de l'évoquer Emmanuel Lejeune, que le compte courant d'un dirigeant soit débiteur de quelques milliers d'euros. Notre déontologie nous oblige dans ce cas à lui demander de régulariser. S'il ne le fait pas, nous devons en tirer les conséquences sur la poursuite de notre mission.

M. Charles de Courson, rapporteur. Avez-vous une obligation de dénonciation ?

M. Emmanuel Gauzy. L'expert-comptable n'en a pas ; le commissaire aux comptes en a une.

M. Charles de Courson, rapporteur. Mais s'il ne fait rien ?

M. Emmanuel Gauzy. L'expert-comptable est soumis au secret professionnel absolu : il ne peut pas dénoncer des faits dont il aurait eu connaissance. Il doit en revanche demander une régularisation et, si celle-ci n'est

pas opérée, il peut délivrer un refus d'attester. En dernier ressort, il met un terme à la mission.

M. Charles de Courson, rapporteur. La responsabilité de certains de vos collègues a-t-elle déjà été engagée à la suite de tels problèmes ?

M. Emmanuel Gauzy. Peut-être est-ce arrivé mais, à titre personnel, je n'en ai jamais été informé.

M. Christophe Mongardien, président. Je vous remercie, messieurs, pour les éléments intéressants que vous nous avez apportés.

Cette audition était la dernière de notre commission d'enquête. L'examen du rapport aura lieu le 8 juillet.

*

* *