COMMISSION DES FINANCES

MM. Jean-François Husson et Claude Raynal

Rapporteurs

Rapport

Boîte noire des hauts patrimoines : pourquoi la France ne sait plus qui sont ses riches ?

(Rapport sans compte rendu)

VERSION PROVISOIRE
MERCREDI 17 JUIN 2026

SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL **9**

LES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS **23**

INTRODUCTION **25**

PREMIÈRE PARTIE
13 324 FOYERS SOUMIS À L'IFI NE PAIENT PAS L'IMPÔT SUR LE REVENU : RÉVÉLATEUR OU MIROIR DÉFORMANT ?

I. UN PHÉNOMÈNE ESSENTIELLEMENT EXPLIQUÉ PAR L'APPLICATION DE RÉGIMES FISCAUX DÉROGATOIRES **41**

A. LES « FOYERS IFI À IR NUL OU NÉGATIF » : DES CONTRIBUABLES FORTUNÉS NE S'ACQUITTANT PAS DE L'IMPÔT SUR LE REVENU 41

B. UN PHÉNOMÈNE QUI S'EXPLIQUE PRINCIPALEMENT PAR DES COMPORTEMENTS D'OPTIMISATION VOIRE DE SUROPTIMISATION FISCALE 45

1. L'application des réductions et crédits d'impôt (RICI) n'explique que marginalement l'imposition nulle ou négative des revenus *45*

2. S'il existe des foyers IFI au revenu « authentiquement faible », l'optimisation du revenu fiscal de référence lui-même explique pour une part significative la faible imposition à l'IR de ces contribuables *46*

C. UN NOMBRE GLOBALEMENT STABLE, QUI MASQUE DES ÉVOLUTIONS INTERNES ET JUSTIFIERAIT UN SUIVI PLUS APPROFONDI 51

D. AU-DELÀ DE L'IR « NUL OU NÉGATIF », UNE PARTIE SUBSTANTIELLE DES FOYERS IFI PRÉSENTE UN TAUX MOYEN D'IMPOSITION FAIBLE 53

E. DES CONTRIBUABLES IDENTIFIÉS PAR LES SERVICES DU CONTRÔLE FISCAL . 54

II. UN APERÇU PAR PROCURATION, FAUTE DE MIEUX ET NÉCESSAIREMENT IMPARFAIT, DE L'ÉVITEMENT FISCAL DES FOYERS LES PLUS FORTUNÉS **58**

A. LE PATRIMOINE IMMOBILIER NE CONSTITUE QU'UNE FRACTION MINORITAIRE DU PATRIMOINE DES PLUS AISÉS 58

B. L'IMPÔT SUR LE REVENU N'EST QUE L'UN DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES AUXQUELS LES MÉNAGES SONT ASSUJETTIS 60

III. UN RETOUR SUR LES DONNÉES ISF PERMET DE CONSTATER L'AMPLEUR DU PHÉNOMÈNE DES « FOYERS ISF À IR NUL OU NÉGATIF » .. **63**

DEUXIÈME PARTIE
ROUVRIR LA BOÎTE NOIRE QUI S'EST REFERMÉE SUR LE PATRIMOINE DEPUIS VINGT ANS, AFIN DE PERMETTRE UN DÉBAT DÉMOCRATIQUE ÉCLAIRÉ ET APAISÉ

I. PERMETTRE À LA RECHERCHE ET À LA STATISTIQUE PUBLIQUE DE DONNER UNE VISION PLUS CLAIRE DES HAUTS PATRIMOINES..... 70

A. LE RENFORCEMENT DE L'ENQUÊTE DÉCLARATIVE « HISTOIRE DE VIE ET PATRIMOINE », UNE PREMIÈRE ÉTAPE NÉCESSAIRE MAIS PAS SUFFISANTE POUR MESURER LES PLUS HAUTS PATRIMOINES.....70
1. L'enquête « Histoire de vie et Patrimoine » et ses limites.....70
2. Une taille de l'échantillon qui demeure et demeurera en tout état de cause insuffisante.....72
3. Un suréchantillonnage des plus fortunés est déjà réalisé pour parer à la complexité de leur patrimoine, et le choix d'approfondir cette démarche ne relève pas du législateur.....74
4. Des limites inhérentes aux données déclaratives sur le patrimoine.....75
5. Quid d'une obligation déclarative du patrimoine à finalité purement statistique ?.....76
6. Les perspectives plus prometteuses offertes par les croisements entre données administratives et notamment fiscales.....79
7. Le législateur gagnerait à exprimer ses besoins d'une meilleure connaissance des patrimoines, ce qui faciliterait aussi l'accès du service statistique public à d'autres données, notamment de nature fiscale.....80

B. LES DONNÉES DE LA RECHERCHE, EXPLOITANT LES COMPTES NATIONAUX DISTRIBUÉS, NE SUFFISENT PAS NON PLUS À FONDER LES POLITIQUES FISCALE ET DE STABILITÉ FINANCIÈRE.....81
1. Les travaux académiques font face aux mêmes limites que la statistique publique s'agissant de l'accès aux micro-données.....81
2. À l'instar de la Banque de France, les chercheurs utilisent néanmoins des données macroéconomiques pour construire des comptes nationaux distribués.....83
3. La méthode de capitalisation et ses limites liées à l'incertitude sur le rendement.....85
4. L'exploitation de données publiques ou semi-publiques sur les plus fortunés.....86
5. L'appel à une transparence accrue par la création d'un registre financier public.....87

C. COMPLEXE, LE PATRIMOINE DES PLUS FORTUNÉS NE POURRA ÊTRE MIEUX CONNU QU'EN COMBINANT UNE DIVERSITÉ DE SOURCES ET DE MÉTHODES DES CHERCHEURS ET DE LA STATISTIQUE PUBLIQUE.....89

II. ENFIN ACHEVER LA NUMÉRISATION DES DÉCLARATIONS DE SUCCESSION ET DE DONATION POUR EXPLOITER LA PHOTOGRAPHIE COMPLÈTE DU PATRIMOINE QU'ELLES OFFRENT..... 92

A. L'ÉTAT DOIT RETROUVER LES MOYENS DE CONNAÎTRE LE PATRIMOINE TRANSMIS, PAR LA RELANCE D'ENQUÊTES DMTG 2.0.....93

B. UN RETARD DIFFICILEMENT COMPRÉHENSIBLE DE LA NUMÉRISATION DES DÉCLARATIONS DE SUCCESSION, QUI DEVAIT ABOUTIR EN 2025.....96

C. LA NÉCESSITÉ D'HARMONISER LES DÉCLARATIONS ET D'Y FAIRE FIGURER LES ACTIFS AUJOURD'HUI HORS SUCCESSION POUR PLUS DE PRÉCISION ET D'EXHAUSTIVITÉ.....98
1. La nécessité générale d'une donnée structurée et harmonisée.....98
2. L'assurance-vie.....101
3. Le patrimoine professionnel.....102

D. DES LIMITES INHÉRENTES AUX DONNÉES SUCCESSORALES SUBSISTERONT NÉANMOINS, EN LIEN AVEC LA NATURE MÊME DE CES DONNÉES.....104

III. LEVER LE VOILE QUI OCCULTE LE PATRIMOINE FINANCIER DEPUIS LA SUPPRESSION DE L'ISF EN 2017 106

A. DEPUIS LA SUPPRESSION DE L'ISF EN 2017, LE PATRIMOINE FINANCIER N'EST PLUS CONNU QUE PAR BRIBES.....106

1. La base de données ISF ne donnait certes pas une image exhaustive du patrimoine des ménages….....106

2. … mais la suppression de l'ISF a conduit à la disparition de micro-données précieuses sur le patrimoine financier, qu'aucun autre moyen ne permet de reconstituer de façon satisfaisante.....109

3. Le paradoxe d'une connaissance par l'administration fiscale des patrimoines financiers détenus à l'étranger désormais plus fine que celle des patrimoines financiers des résidents fiscaux en France 112

4. Les fichiers Ficovie et Ficoba, tenus par l'administration à des fins de contrôle fiscal, ne donnent qu'une vision partielle du patrimoine financier des ménages.....113

5. Plus fine, la connaissance des revenus du capital ne reste cependant que d'une aide relative pour appréhender l'actif à l'origine de ce revenu 114

B. LA DÉCLARATION DU PATRIMOINE FINANCIER PAR LES ÉTABLISSEMENTS TENEURS DE COMPTE AU TRAVERS DE L'IMPRIMÉ FISCAL UNIQUE CONSTITUE UNE AVANCÉE NÉCESSAIRE ET PROPORTIONNÉE POUR LA CONDUITE DE PLUSIEURS POLITIQUES PUBLIQUES 116

1. La proposition d'une extension des obligations déclaratives à certaines informations relatives au patrimoine financier détenu de façon intermédiée 116

2. Cette nouvelle obligation déclarative aurait un grand intérêt au regard de plusieurs finalités et des données de haute qualité qu'elle permettrait de produire.....117

3. Une nouvelle obligation déclarative proportionnée à ses objectifs et assortie de garanties effectives.....123

C. BIEN QUE RÉDUITS PAR L'ÉLARGISSEMENT DE L'IFU, CERTAINS ANGLES MORTS SUBSISTERAIENT SUR LE PATRIMOINE MOBILIER.....130

1. Les actifs financiers détenus à l'étranger échapperaient à l'IFU, mais une partie significative serait connue par d'autres moyens 130

2. L'opacité demeurerait plus gênante s'agissant des actifs financiers détenus par des sociétés ou hors-établissement financier 131

3. La connaissance des actifs numériques devrait être renforcée dans un cadre a priori distinct de celui de l'IFU 132

IV. ÉLARGIR LE REVENU FISCAL DE RÉFÉRENCE POUR EN FAIRE UN REFLET PLUS FIDÈLE DES REVENUS RÉELS DES MÉNAGES, NOTAMMENT DE CEUX LIÉS AU PATRIMOINE.....134

A. LA DÉFINITION DE LA RICHESSE, MULTIDIMENSIONNELLE, POSE DE RÉELS DÉFIS MÉTHODOLOGIQUES, QUE LA SIMPLICITÉ DU REVENU FISCAL DE RÉFÉRENCE NE PERMET PAS DE RÉSOUDRE.....134

B. PLUS EXHAUSTIF QUE LE REVENU IMPOSABLE, LE REVENU FISCAL DE RÉFÉRENCE N'EST PAS UN BON INDICATEUR DE LA CAPACITÉ CONTRIBUTIVE DES MÉNAGES 136

C. POUR LES MÉNAGES EN CAPACITÉ DE PILOTER LEURS REVENUS, LE RFR APPARAÎT PARTICULIÈREMENT LIMITÉ PAR COMPARAISON AVEC L'ESTIMATION D'UN « REVENU ÉCONOMIQUE » PLUS LARGE 138

D. VERS UN INDICATEUR ÉLARGI DU REVENU ÉCONOMIQUE, À CÔTÉ DU RFR, POUR MIEUX ÉCLAIRER LA CAPACITÉ CONTRIBUTIVE DES MÉNAGES .139

TROISIÈME PARTIE
MÊME SANS VISION CONSOLIDÉE DES REVENUS ET DES PATRIMOINES, IL EST POSSIBLE D'IDENTIFIER LES LEVIERS D'ÉVITEMENT DE L'IMPÔT POUR LES FOYERS LES PLUS FORTUNÉS

I. LES FOYERS LES PLUS FORTUNÉS DISPOSENT DE LEVIERS EFFICACES POUR RÉDUIRE LEUR IMPOSITION SUR LES REVENUS ET SUR LES SUCCESSIONS 143

A. L'ARBITRAGE ENTRE REVENUS DU TRAVAIL ET REVENUS DU CAPITAL ET LA CAPACITÉ DE MODULER LA DISTRIBUTION DE DIVIDENDES 143

B. UN PILOTAGE DU REVENU IMPOSABLE FACILITÉ PAR L'INTERPOSITION DE SOCIÉTÉS HOLDINGS PATRIMONIALES 150
1. L'interposition d'une société holding à des fins d'optimisation de l'imposition des dividendes et autres revenus passifs 151
2. Le recours à une société holding à des fins d'optimisation de l'imposition des plus-values 153
3. La détention d'actifs immobiliers au travers de sociétés holdings 154
4. L'utilisation de sociétés holdings dans le cadre de transmissions à titre gratuit 155

C. LE RECOURS AU RÉGIME DE L'APPORT-CESSION PERMET DE REPORTER, PARFOIS INDÉFINIMENT, L'IMPOSITION DES PLUS-VALUES MOBILIÈRES ET D'EFFACER DES PLUS-VALUES PLACÉES EN REPORT D'IMPOSITION AU MOMENT DE LA SUCCESSION 158
1. Les conditions de maintien du report d'imposition en cas de cession de titres apportés lors d'une opération d'apport-cession ont été resserrées par la loi de finances pour 2026..158
2. L'effacement des plus-values placées en report d'imposition dans le cadre d'une opération d'apport-cession, après une transmission 161

D. CES STRATÉGIES D'ÉVITEMENT PEUVENT SE POURSUIVRE AU MOMENT DE LA SUCCESSION, EN PARTICULIER PAR UN RECOURS AU RÉGIME « DUTREIL » 163
1. L'effacement des plus-values latentes après transmission constitue un puissant outil d'optimisation 164
2. Le régime Dutreil permet de réduire sensiblement le montant des DMTG et d'inclure dans les actifs transmis des biens non professionnels, au détriment de l'objectif du pacte.166
3. D'autres régimes dérogatoires permettent également aux ménages les plus aisés d'optimiser leurs niveaux de DMTG.....171

II. SI DES MESURES CORRECTIVES ONT ÉTÉ INTRODUITES OU ENVISAGÉES, UNE NOUVELLE RÉFORME DE LA FISCALITÉ DU PATRIMOINE DEVRAIT PRENDRE EN COMPTE L'ENSEMBLE DES OBJECTIFS QUI Y SONT ATTACHÉS 174

A. LA CONTRIBUTION DIFFÉRENTIELLE SUR LES HAUTS REVENUS OU L'ÉCHEC D'UNE RÉFORME 174
1. Une contribution différentielle assise sur un revenu fiscal de référence retraité.....174
2. La conception de la CDHR comprenait d'évidentes faiblesses, anticipées au cours des débats parlementaires.....175
3. …qui expliquent son échec patent 177

B. LA TAXE HOLDINGS : UN DISPOSITIF CIBLÉ SUR UN SEUL COMPORTEMENT D'ÉVITEMENT MAIS COMPLEXE ET AUX EFFETS ÉCONOMIQUES INCERTAINS 182

1. Une taxe visant à prévenir les stratégies d'optimisation fiscale au travers des sociétés holdings patrimoniales 182

2. S'inspirant d'exemple étrangers, l'imposition des actifs non professionnels logés dans les holdings est contrainte par le droit de l'Union européenne 184

3. Compte tenu des limites du dispositif proposé et des risques constitutionnels, la taxe holdings a été recentrée dans un objectif d'anti-optimisation 188

C. SIGNE DES ATERMOIEMENTS GOUVERNEMENTAUX, UNE CONTRIBUTION DIFFÉRENTIELLE SUR LES HAUTS PATRIMOINES A ÉTÉ, UN TEMPS, ENVISAGÉE 192

D. UNE RESTRICTION DU RÉGIME « DUTREIL » EST INTERVENUE DANS LA DERNIÈRE LOI DE FINANCES DANS UNE LOGIQUE ANTI-ABUS 197

CONCLUSION 201

TRAVAUX DE LA COMMISSION 205

I. COMMUNICATION DE MM. CLAUDE RAYNAL ET JEAN-FRANÇOIS HUSSON SUR LES PREMIERS ÉLÉMENTS COMMUNIQUÉS SUR LES « MILLIERS DE TRÈS FORTUNÉS NE PAYANT PAS L'IMPÔT SUR LE REVENU (18 FÉVRIER 2026) 205

II. EXAMEN EN COMMISSION (17 JUIN 2026) 213

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES 215

TABLEAU DE MISE EN OEUVRE ET DE SUIVI (TEMIS) 219

L'ESSENTIEL

Dans une société française où s'observe une **influence accrue du patrimoine et de l'héritage** sur les destins individuels, la justice fiscale et la **progressivité de l'impôt** sont scrutées par les Français avec une attention particulière.

Alors que des études suggéraient déjà une dégressivité de l'impôt au sein des **0,1 % des foyers les plus fortunés**, les déclarations de l'ancien ministre de l'économie Éric Lombard, selon lesquelles « ***parmi les personnes les plus fortunées, des milliers ont un revenu fiscal de référence de zéro. Ils ne paient aucun impôt sur le revenu !*** » (Libération, 11 janvier 2026), ont reçu un très fort écho.

Lors d'une **première communication le 18 février**, le Président et le Rapporteur général ont confirmé ces propos – **13 324 foyers assujettis à l'impôt sur la fortune immobilière se sont acquittés d'un impôt sur le revenu nul ou négatif** (« foyers IFI à IR nul ou négatif ») en 2024 –, tout en soulignant la nécessité d'approfondir les explications de ce phénomène.

Ayant poursuivi leurs travaux, ils proposent dans ce rapport des pistes d'explication, éclairées notamment par des données inédites sur les **foyers « ISF à IR nul ou négatif »** (2017), montrant que l'absence d'impôt sur le revenu de certains foyers fortunés est **un trait durable du système fiscal français, y compris pour le patrimoine financier productif de revenus**.

Soulignant la **profonde méconnaissance des plus hauts patrimoines par la puissance publique**, ils mettent en évidence les difficultés de l'administration fiscale à appréhender la richesse réelle des ménages et formulent **onze propositions pour renforcer, dans la durée, la connaissance de ces hauts patrimoines, condition de leur contribution effective à l'impôt**.

Analysant certains des principaux leviers d'évitement de l'impôt des plus fortunés, ils expliquent enfin **pourquoi les réformes fiscales du Gouvernement pour prévenir l'optimisation fiscale se sont révélées si peu efficaces**.

I. PRÈS DE 13 000 FOYERS SOUMIS À L'IFI NE PAIENT PAS L'IMPÔT SUR LE REVENU : RÉVÉLATEUR OU MIROIR DÉFORMANT ?

A. L'APPLICATION DE RÉGIMES FISCAUX DÉROGATOIRES EXPLIQUE PRINCIPALEMENT LE PHÉNOMÈNE DES « FOYERS IFI À IR NUL »

À partir des données fiscales de l'année 2024, les éléments transmis permettent d'établir qu'au sein des 189 060 foyers fiscaux assujettis à l'IFI, le nombre de foyers fiscaux s'acquittant d'un impôt sur le revenu nul ou négatif, hors non-résidents et décès dans l'année, est de 13 324. Le patrimoine immobilier médian de ces foyers est de **1,9 million d'euros**.

Ces **13 324 foyers fiscaux** résidents assujettis à l'IFI et dont l'IR est nul ou négatif recoupent **trois sous-ensembles :**

- des foyers fiscaux dont le revenu fiscal de référence est faible ;

- des foyers fiscaux dont l'imposition se trouve effacée par des réductions ou crédits d'impôt (RICI) ;

- des foyers fiscaux relevant de ces deux catégories.

Foyers IFI à IR nul ou négatif pour les millésimes de revenus 2022 à 2024

(en nombre de foyers fiscaux et en pourcentage)

Revenus de l'année	Nombre de foyers IFI assujettis à l'IR	Nombre de foyers IFI à IR nul ou négatifs (hors décès de l'année et hors non-résidents)	Part des foyers IFI à IR nul dans l'ensemble des foyers IFI assujettis à l'IR
2024	189 053	13 324	7 %
2023	181 554	14 514	8 %
2022	172 891	13 872	8 %

Source : commission des finances d'après les données transmises par le DESF

8 768 foyers parviennent à un impôt sur le revenu nul ou négatif au travers de l'imputation de RICI. Toutefois, ces 8 768 foyers disposent d'un revenu imposable faible, faute de quoi l'application des réductions ou crédits d'impôt ne suffirait pas à les dispenser d'IR. **De fait, près des trois quarts des foyers IFI dont l'impôt sur le revenu est totalement effacé par ces niches fiscales affichent un impôt avant RICI inférieur à 5 555 euros.**

Aux foyers IFI présentant un IR suffisamment faible pour être totalement annulé par l'application de RICI s'ajoutent les foyers présentant un IR nul avant RICI, soit environ un tiers des 13 324 foyers fiscaux concernés (4 556).

La DGFiP **identifie seulement « *quelques ménages* » dont la situation correspondrait à celle de la « *veuve de l'île de Ré* »**, soit la combinaison de faibles revenus et d'un patrimoine immobilier proche du seuil de l'IFI (correspondant uniquement à un immobilier de jouissance non producteur de revenus).

Facteurs explicatifs d'un revenu faible ou nul au sein de la catégorie des foyers IFI à IR nul ou négatif

(en nombre de foyers fiscaux et en pourcentage)

Foyers IFI à IR nul ou négatif…	**13 324**	**100 %**
…dont l'IR est nul avant application des réductions et crédits d'impôt…	4 556	34 %
…dont l'impôt est réduit de plus de 2 000 euros par imputation de charges déductibles ou de déficits fonciers supérieurs	*2 893*	*22 %*
…dont foyers avec plus de 2 000 euros de revenus exonérés d'impôt ou relevant du régime micro-entrepreneur	*205*	*2 %*
…dont les revenus sont faibles et qui n'entrent pas dans les deux sous-catégories précédentes	*1 458*	*11 %*
…dont l'IR est positif avant application des réductions et crédits d'impôt	8 768	66 %

Source : commission des finances d'après les éléments transmis par le DESF

Une part significative de ces ménages pourrait avoir recours à des mécanismes d'optimisation fiscale. S'agissant des 13 324 « foyers IFI à IR nul ou négatif », deux méthodes principales sont identifiées par la DGFiP :

- d'une part, **les contribuables peuvent recourir à la thésaurisation de leur revenu économique dans des véhicules fiscalement distincts** du contribuable, soit des sociétés contrôlées par le contribuable (comme des sociétés dites holdings ou des sociétés civiles immobilières), soit des contrats d'assurance vie ;

- d'autre part, le régime d'imposition des revenus tirés de la location de locaux meublés permet au propriétaire, dans le cadre du régime réel, **de déduire de ses bénéfices l'amortissement des meubles et de l'immeuble mis en location**.

Parmi les personnes les plus fortunées, des milliers ont un revenu fiscal de référence de zéro. Ils ne paient aucun impôt sur le revenu !

Éric Lombard, ancien ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, entretien à Libération, 11 janvier 2026

Le montant d'IR de ces foyers fiscaux **peut aussi être réduit par des comportements de fraude**. À cet égard, les « foyers IFI à IR nul ou négatif » ont une probabilité plus élevée de faire l'objet d'un contrôle. Ainsi, déclarer un revenu faible (inférieur à 20 000 euros de RFR) tout en disposant d'un patrimoine immobilier supérieur ou égal à cinq millions d'euros constitue un risque identifié par la DGFiP dans le croisement de données de masse.

Sur l'ensemble des 13 324 « foyers IFI à IR nul ou négatif »**, le taux de rectification observé, pour 2 910 foyers contrôlés, est de l'ordre de 58 %** entre 2023 et 2025, contre 58,2 % sur l'ensemble des redevables de l'IFI en 2022.

Toutefois, ces chiffres ne constituent qu'un aperçu par procuration, faute de mieux et nécessairement imparfait, de l'évitement fiscal des plus fortunés. De fait, **le patrimoine immobilier ne constitue qu'une part minoritaire du patrimoine des plus aisés**. En outre, il serait inexact d'affirmer que les « ménages IFI à IR nul ou négatif » ne paient aucun impôt ni cotisation sociale.

B. UN APERÇU IMPARFAIT DE L'ÉVITEMENT FISCAL DES PLUS FORTUNÉS, COMPLÉTÉ PAR UN RETOUR SUR LES FOYERS ASSUJETTIS À L'ISF

Afin d'éclairer la connaissance de l'imposition des revenus des foyers les plus aisés, la commission des finances a examiné la situation des foyers fiscaux assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune et ayant un IR nul ou négatif en 2016 et en 2017, dernières années où les données relatives au patrimoine mobilier des ménages étaient disponibles.

Il ressort que **11,9 % des foyers assujettis à l'ISF avaient un IR nul ou négatif en 2017** (en excluant les non-résidents et les décès dans l'année), l'ensemble des contribuables à l'ISF représentant le centième le mieux doté en termes de patrimoine.

40 692

Le nombre de foyers fiscaux résidents, assujettis à l'ISF, qui avaient un IR nul ou négatif en 2017, hors décès

Source : commission des finances d'après les données transmises par la DGFiP

Au sein du plus haut cent-millième de patrimoine composé de 379 foyers fiscaux, **en 2017, 38 d'entre eux détenant un patrimoine médian de 71,1 millions d'euros avaient un impôt sur le revenu nul voire même bénéficiaient de versements du Trésor public au titre de crédits d'impôt**. Il en allait de même pour **4 423 foyers fiscaux détenant un patrimoine médian de l'ordre de 20,4 millions d'euros (soit 12 % des foyers de cette catégorie)**.

Foyers ISF ne payant pas l'IR classés par niveau de richesse

(en nombre de foyers, en pourcentage et en millions d'euros)

	Ensemble des foyers à l'ISF assujettis à l'IR (équivalent au top 1 % du patrimoine environ)	**Moitié supérieure des foyers à l'ISF assujettis à l'IR**	**10 % supérieurs des foyers à l'ISF assujettis à l'IR**	**1 % supérieur des foyers à l'ISF assujettis à l'IR**	**0,1 % des foyers à l'ISF assujettis à l'IR**
Foyers ISF à IR nul ou négatif, résidents, non concernés par un décès	40 692	20 295	4 423	630	38
Proportion de foyers ISF à IR nul ou négatif, résidents, non concernés par un décès	11,9 %	11,0 %	12,0 %	17,0 %	10,2 %
Foyers ISF à taux d'IR moyen ≤ 10 % résidents, non concernés par un décès	127 429	59 906	10 235	1 206	104
Proportion de foyers ISF à taux d'IR moyen ≤ 10 %, résidents, non concernés par un décès	37,3 %	32,5 %	27,8 %	32,5 %	28,0 %
Patrimoine médian des foyers ISF à IR nul ou négatif résidents, non concernés par un décès	1,9	2,6	6,3	20,4	71,1

Source : commission des finances d'après les données transmises par le département des études et statistiques fiscales (DESF)

II. ROUVRIR LA « BOÎTE NOIRE » QUI S'EST REFERMÉE SUR LE PATRIMOINE DEPUIS VINGT ANS POUR PERMETTRE UN DÉBAT DÉMOCRATIQUE ÉCLAIRÉ

En cherchant à savoir s'il est vrai qu'en France « *parmi les personnes les plus fortunées, des milliers […] ne paient aucun impôt sur le revenu* », le Président et le Rapporteur général ont découvert l'état de **grande méconnaissance des pouvoirs publics quant au niveau et aux caractéristiques principales des plus hauts patrimoines**.

Cette situation leur est apparue **préoccupante à double titre** : elle **empêche** de prendre toute la mesure de l'évitement de l'impôt des plus fortunés et **de s'assurer que chacun contribue également** aux charges

publiques, et elle signifie que **nombre de décisions publiques, en particulier fiscales, ne sont pas prises en toute connaissance de cause**.

Fait marquant, la connaissance des patrimoines, notamment les plus hauts, est **aujourd'hui moins précise et exhaustive qu'il y a vingt ans : une « boîte noire » s'est en effet refermée sur la richesse,** en lien avec la **disparition de données fiscales individuelles** (arrêt de l'enquête sur les DMTG après 2010, suppression de l'ISF en 2017 et des obligations déclaratives afférentes), qui permettaient d'appréhender plusieurs dimensions du patrimoine. **La donnée est à portée de main. Elle n'est simplement plus collectée ou traitée par l'État.**

*Nous appelons **la statistique publique, l'administration fiscale, les économistes, les notaires et les intermédiaires financiers** à des efforts conjoints pour rouvrir cette « **boîte noire** » qui s'est refermée sur le patrimoine et notamment les plus hauts d'entre eux – **et nous entendons y prendre toute notre part pour ce qui est du ressort de la loi**.*

Claude Raynal, Président de la commission des finances

A. PERMETTRE À LA RECHERCHE ET À LA STATISTIQUE PUBLIQUE DE DONNER UNE VISION CLAIRE DES HAUTS PATRIMOINES

Le service statistique public et les économistes spécialistes du patrimoine publient régulièrement des données, mais pointent eux-mêmes le **paradoxe** d'un « *appauvrissement de la statistique publique [sur le patrimoine] à l'âge de l'information* » (Thomas Piketty).

69 %

La part des actifs financiers dans les comptes nationaux n'étant pas captée dans l'enquête Histoire de vie et Patrimoine en 2017.

Source : Insee

Source précieuse, **l'enquête « Histoire de vie et Patrimoine »** de l'Insee reste ainsi trop limitée pour fournir des résultats fiables à une échelle plus fine que le dernier centile, en raison de la taille et la représentativité de son **échantillon** (12 000 foyers) et d'un phénomène de **sous-déclaration** qui croît avec le niveau de richesse, s'accompagnant d'une plus grande diversité et complexité du patrimoine.

Les « **comptes nationaux distribués** », produits par les chercheurs à partir de la comptabilité nationale, donnent des **ordres de grandeur** mais reposent sur des **hypothèses par nature discutables** – imputation des revenus non déclarés, incertitude sur les rendements fragilisant la méthode de capitalisation – que la confrontation avec les classements *Forbes* et *Challenges* ne suffit pas à compenser.

La constitution d'un **registre financier public** – par une obligation générale de déclaration du patrimoine, par les dépositaires centraux de titres ou par un droit d'enregistrement minimal voire un impôt « à visée informative » – semblerait **disproportionnée** au regard des difficultés pratiques ou politiques soulevées et de la qualité insuffisante des données qui peut en être attendue.

Un consensus se dégage pour **combiner une diversité de sources et de méthodes** des chercheurs et de la statistique publique et « *faire feu de tout bois* », en commençant par **améliorer les sources existantes** et multiplier les **appariements** avec les données fiscales et administratives.

En ce sens, le Président et le Rapporteur général souhaitent **confier au service statistique public, par la loi, la mission de réaliser une enquête régulière sur les hauts patrimoines**, lui donnant une plus grande assise pour exploiter des fichiers administratifs et notamment fiscaux qui peuvent lui être fermés (art. L. 135 du livre des procédures fiscales).

B. ACHEVER LA NUMÉRISATION DES DÉCLARATIONS DE TRANSMISSION POUR EXPLOITER LA PHOTOGRAPHIE COMPLÈTE DU PATRIMOINE QU'ELLES OFFRENT

Depuis la **dernière enquête « droits de mutation à titre gratuit » (DMTG) en 2010**, **les données successorales individuelles ne sont plus exploitées pour appréhender le patrimoine transmis et son imposition. Cet** abandon, justifié par la priorisation des moyens de la DGFiP, **a marqué un recul décisif dans la connaissance du patrimoine des ménages, notamment des fortunés.** Sans prôner un retour au « *statu quo ante* », le Président et le Rapporteur général appellent à miser sur l'extraction automatique, la **reconnaissance optique de caractères et l'intelligence artificielle pour exploiter de nouveau les actes notariés (« enquêtes DMTG 2.0 »).**

Alors que 99 % des actes notariés sont numériques, **les déclarations de transmission restent à ce jour transmises sous format papier, seul le montant dû de DMTG étant informatisé**. **Le retard pris et le calendrier d'une numérisation complète pour les successions en 2033 – sans échéance pour les donations – n'est pas acceptable, l'horizon de 2029 doit être visé.** Cet effort est d'autant plus nécessaire que la **« grande transmission » du patrimoine** des baby-boomers, estimée **à hauteur de 9 000 milliards d'euros en quinze ans,** impose un **renforcement des capacités d'analyse de l'État**.

35 %

La sous-estimation du patrimoine transmis déclaré à l'administration fiscale par rapport au flux successoral identifié dans les comptes nationaux.

Source : Conseil d'analyse économique (CAE)

Il ne suffit pas de numériser les déclarations ; elles doivent être un reflet fidèle des patrimoines transmis, ce qui impose de les harmoniser et de les rendre plus exhaustives. Selon le CAE, la complexité de l'assiette des DMTG « *favorise dangereusement les abus* ». **Deux angles morts** devraient en particulier être éclairés : **l'assurance-vie**, dont le notaire ne connaît pas les abattements déjà utilisés, et le patrimoine professionnel, notamment à l'occasion des **pactes Dutreil**, mal identifié dans les déclarations. **Le coût de chacun de ces avantages fiscaux est estimé à au moins 5 Md€**.

C. LEVER LE VOILE QUI OCCULTE LE PATRIMOINE FINANCIER DEPUIS LA SUPPRESSION DE L'ISF EN 2017

En matière de connaissance par l'administration fiscale des patrimoines financiers, **il y a un avant et un après ISF, comme en atteste l'impuissance du Gouvernement à identifier aujourd'hui les plus fortunés autrement que par leur patrimoine immobilier**. Certes, les déclarations d'ISF ne donnaient pas non plus une image exhaustive du patrimoine : elles ignoraient les patrimoines situés sous les seuils d'imposition, reposaient sur des données déclaratives et, surtout, excluaient largement les biens professionnels. **Exemple majeur d'externalité de la politique fiscale**, comme la disparition de la base de données afférente à la taxe d'habitation expliquant les difficultés d'identification des foyers éligibles au chèque énergie, **la disparition de l'ISF a nettement dégradé la connaissance fiscale et statistique des patrimoines**.

Dès lors, **depuis 2017, le patrimoine financier n'est plus connu que par bribes**, les fichiers du contrôle fiscal étant limités (le fichier Ficoba recense l'existence des comptes bancaires mais pas leur solde) ou partiels (le fichier Ficovie est plus précis mais ne porte que sur l'assurance vie), à l'exception du patrimoine financier détenu à l'étranger.

Avec le développement d'échanges automatiques d'information au sein de l'Union européenne, ***l'administration fiscale connaît désormais mieux les actifs financiers détenus par ses résidents à l'étranger que les actifs financiers détenus sur son propre territoire. C'est un comble !***

Jean-François Husson, Rapporteur général de la commission des finances

Les revenus financiers soumis à l'impôt, pré-renseignés par les intermédiaires financiers – banques, assurances, fonds – dans **l'imprimé fiscal unique (IFU)**, sont connus avec plus de précision, mais les informations qu'il contient ne suffisent pas à déduire les actifs afférents.

Pour remédier à cette carence, **le Président et le Rapporteur général proposent d'étendre l'imprimé fiscal unique aux actifs financiers eux-mêmes, et non plus seulement aux revenus qu'ils produisent**. Les établissements, déjà tenus de déclarer les revenus financiers, transmettraient à la DGFiP, dans un feuillet dédié de l'IFU, **l'encours total moyen annuel détenu par chaque client, par catégories d'enveloppes financières**. Des informations complémentaires pourraient être demandées, comme le montant de certaines dettes ou l'origine de certains fonds.

Cette extension répondrait d'abord et avant tout à une finalité fiscale : établissement de l'assiette et recouvrement de l'impôt sur les intérêts, produits de cession et plus-values, **contrôles fiscaux** de cohérence entre patrimoine, revenus et imposition personnelle, identification d'actifs n'engendrant aucun revenu déclaré, alimentation d'analyses-risques.

Elle serait d'autant plus utile qu'elle reposerait sur **des données de tiers-déclarants, donc de grande qualité, déjà disponibles chez les intermédiaires financiers**. Les chercheurs pourraient en demander l'accès, qui pourrait éventuellement leur être accordé, afin d'alimenter des travaux d'évaluation de la politique fiscale ou d'autres politiques publiques : stabilité financière, protection des épargnants et réglage fin des politiques monétaire, budgétaire ou environnementale.

L'obligation déclarative devrait néanmoins être **proportionnée** et assortie de **garanties effectives**, *a fortiori* dans le contexte récent de fuites dont a été victime la DGFiP pour le fichier Ficoba, ce qui plaide pour un seuil déclaratif établi à 7 500 euros (comme pour Ficovie), avec un champ des informations demandées limité, un droit de rectification des données et une durée de conservation par l'administration fiscale précisément circonscrite.

Les services de la Cnil n'identifient pas d'obstacles juridiques relatifs au RGPD qui s'opposeraient à une extension des données devant figurer dans l'IFU à celles relatives au stock de patrimoine mobilier. Le Conseil constitutionnel se prononce au cas par cas pour apprécier le respect du droit au respect de la vie privée (art. 2 de la DDHC), qui devrait être ici concilié avec **l'objectif à valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude**.

Les **cryptoactifs** détenus de façon intermédiés devraient aussi faire l'objet d'une déclaration de la part du prestataire, comme cela existe pour les cryptoactifs détenus à l'étranger (directive DAC 8). Les portefeuilles auto-hébergés seraient eux déclarés par le détenteur.

D. ÉLARGIR LE REVENU FISCAL DE RÉFÉRENCE POUR EN FAIRE UN REFLET PLUS FIDÈLE DES REVENUS RÉELS DES MÉNAGES, NOTAMMENT CEUX LIÉS AU PATRIMOINE

La richesse ne se réduit ni au revenu, ni au patrimoine pris isolément. Contrairement à la pauvreté, qui fait l'objet de seuils statistiques harmonisés, elle demeure **difficile à définir**, en raison de **situations très hétérogènes** au sommet de la distribution : revenus élevés sans patrimoine exceptionnel, patrimoines importants mais revenus faibles, actifs peu liquides ou revenus pilotables. Les travaux du Conseil national de l'information statistique (Cnis) visant à construire une définition multidimensionnelle de la richesse, combinant **critères quantitatifs et qualitatifs**, doivent donc être encouragés.

Dans ce contexte, le revenu fiscal de référence (RFR), bien que plus complet que le seul revenu imposable, **ne peut être regardé comme une mesure fidèle de la capacité contributive**. Conçu à l'origine pour neutraliser les effets d'une réforme de l'impôt sur le revenu, **il est devenu un indicateur central pour l'accès à de nombreux dispositifs, alors qu'il est loin d'intégrer l'ensemble du revenu économique des ménages**. Ses limites sont encore plus fortes pour des foyers disposant d'importants revenus financiers, et soulèvent des **problèmes d'équité horizontale et verticale**.

Pour les plus fortunés, capables de piloter leurs revenus personnels en accumulant les bénéfices dans des sociétés contrôlées, le RFR reflète encore plus imparfaitement la capacité contributive. Dans un tableau de dix cas anonymisés sélectionnés parmi les 500 plus grandes fortunes de France redevables de l'ISF en 2017, couvert par le secret fiscal, on observe **un revenu fiscal de référence extrêmement faible rapporté au revenu économique estimé (quatre cas inférieurs à 0,53 %, dont plusieurs très proches de zéro, cinq autres ne dépassant pas 4,14 %, un seul cas atteignant 19,92 %)**. Ce constat confirme la pertinence de la démarche de l'Institut des politiques publiques de construire un revenu économique incluant les bénéfices non distribués.

Plutôt que de modifier sans étude d'impact le RFR, au risque d'**effets de bord** sociaux, le Président et le Rapporteur général proposent de créer **un indicateur complémentaire de revenu économique élargi**, mobilisable à des fins statistiques et de contrôle.

III. QUELQUES « COUPS DE PROJECTEUR » PERMETTENT D'IDENTIFIER DES RÉGIMES FISCAUX DÉROGATOIRES UTILISÉS DANS LES SCHÉMAS D'ÉVITEMENT FISCAL

A. LES FOYERS LES PLUS FORTUNÉS DISPOSENT DE LEVIERS EFFICACES POUR RÉDUIRE LEUR IMPOSITION SUR LES REVENUS ET LES SUCCESSIONS

Sans ambition d'exhaustivité, le rapport opère des « coups de projecteurs » sur plusieurs leviers, essentiellement fiscaux, permettant aux foyers les plus aisés de piloter l'imposition de leur revenu et de leur patrimoine. **Quatre leviers principaux sont examinés**.

Premièrement, les contribuables les plus aisés, lorsqu'ils détiennent des parts dans une entreprise, **ont la possibilité de procéder à deux arbitrages principaux dans le pilotage de leurs revenus :** un arbitrage entre salaires et dividendes et un arbitrage entre distribution et thésaurisation de dividendes.

L'absence de distribution de dividendes permet de choisir le moment le plus opportun et de limiter le *« frottement fiscal »*[1], **pour éviter les distributions de bénéfices sous forme de dividendes lorsque des alourdissements de fiscalité sont mis en œuvre**. Pour financer leurs dépenses courantes, les contribuables peuvent recourir au crédit lombard[2] ou aux frais professionnels.

Deuxièmement, **certains contribuables ont recours à des sociétés holdings patrimoniales**. Si la création d'une société holding ne correspond pas nécessairement à un but fiscal, **les services du contrôle fiscal identifient quatre « zones de risques » fiscaux dans lesquelles sont impliquées ces structures :** l'optimisation de l'imposition sur les dividendes et les plus-values, la détention d'actifs immobiliers au sein d'une holding afin de minorer l'IFI, l'utilisation de holdings dans des schémas d'apport-cession et l'utilisation de holdings dans le cadre de transmissions à titre gratuit.

Troisièmement, **le recours au régime de l'apport-cession permet de reporter**, parfois indéfiniment, l'imposition des plus-values mobilières et d'effacer des plus-values placées en report d'imposition au moment de la succession.

Le Conseil des prélèvements obligatoires a relevé la croissance exponentielle du volume des plus-values nouvellement placées en report d'imposition : **d'un milliard d'euros en 2012, il est passé à 16 milliards d'euros en 2018 puis à 34 milliards d'euros en 2023**. Au total, depuis 2012, le

---

[1] *La notion de frottement fiscal correspond à l'ensemble des coûts fiscaux d'une opération économique ou financière qui viennent en diminuer le rendement.*

[2] *Historiquement utilisé par les banquiers originaires de Lombardie, le crédit lombard est un prêt octroyé par une banque contre la mise en gage, par le client, d'une partie ou de la totalité de son épargne liquide.*

stock de plus-values placées en report d'imposition s'élève à **127 milliards d'euros.**

De plus, ce dispositif est particulièrement concentré sur les ménages les plus aisés ; il bénéficiait en 2023 à **8 400 foyers** dont le revenu déclaré moyen hors plus-values était de 700 000 euros annuels, soit les **0,1 % les plus aisés**.

Quatrièmement, au sein de la fiscalité des transmissions, le régime « Dutreil », qui offre une **exonération de 75 % de DMTG** pour des donations et transmissions de parts ou actions de sociétés ayant fait l'objet d'un engagement de conservation, permet de réduire sensiblement le montant des DMTG. Surtout, **il permet d'inclure dans les actifs transmis des biens non professionnels**. Il n'est en effet pas exigé que la société, objet du pacte, exerce à titre exclusif les activités éligibles. La loi de finances pour 2026 a cependant exclu la possibilité d'y inclure des « biens somptuaires » non professionnels.

B. LES RÉFORMES FISCALES MENÉES PAR LE GOUVERNEMENT POUR PRÉVENIR L'OPTIMISATION FISCALE SE SONT RÉVÉLÉES MAL CONSTRUITES

Pour répondre aux comportements de suroptimisation fiscale, plusieurs mesures correctives ont été envisagées ou mises en œuvre, sans toutefois convaincre de leur efficacité.

Tout d'abord, une **contribution différentielle sur les hauts revenus** (CDHR) a été introduite par la loi de finances pour 2025 afin d'assurer que les contribuables aux plus hauts revenus s'acquittent d'un **impôt plancher de 20 %.** Cette imposition s'est toutefois révélée mal conçue, les redevables disposant d'importantes **capacités de pilotage de leur revenu imposable** et se montrant réactifs aux évolutions de la fiscalité.

Alors qu'un rendement de **2 milliards d'euros** était initialement annoncé, elle ne devrait finalement rapporter **que 388 millions d'euros en 2025** (- 81 %).

Par ailleurs, en s'inspirant d'exemples étrangers, le PLF pour 2026 prévoyait la création d'une **taxe sur les actifs non affectés à une activité opérationnelle des sociétés holdings patrimoniales**. Particulièrement complexe, cette taxe holdings présentait, dans sa version initiale, des risques juridiques et pouvait affecter négativement l'investissement, tout en ne répondant qu'à un seul comportement d'optimisation. Elle a été recentrée au Parlement dans un objectif d'anti-optimisation, avec une assiette limitée aux « *biens somptuaires* ».

Comme alternative à la taxe holdings, le Gouvernement a un temps envisagé une **contribution différentielle sur les hauts patrimoines** (CDHP) à un taux de 0,5 %, sans plafonnement, excluant les biens professionnels.

Compte tenu de potentiels effets de bord fiscaux et d'une similarité avec l'ISF, la CDHP n'a finalement pas été proposée au Parlement.

Enfin, si la loi de finances pour 2026 a opéré une restriction limitée du **régime Dutreil**, par une exclusion des « *biens somptuaires* » et un allongement de l'engagement de conservation, la Cour des comptes, dans un récent rapport[1], recommande deux axes d'amélioration de cette dépense fiscale, de l'ordre de 5,5 milliards d'euros en 2024 : d'une part, exclure les biens non affectés à l'activité professionnelle de la société du champ de l'exonération et, d'autre part, ramener à 50 % le taux de cette exonération

En tout état de cause, si la correction des mécanismes d'optimisation utilisés par les ménages les plus fortunés permettrait de renforcer l'équité fiscale et, partant, le consentement à l'impôt, elle ne permettrait pas, à elle seule, de répondre au nécessaire redressement des finances publiques.

[1] *Cour des comptes, « Le Pacte Dutreil : un dispositif fiscal en forte croissance à mieux cibler », novembre 2025.*

LES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS

Recommandation n° 1 : Demander par la loi au service statistique public de réaliser une enquête régulière sur le patrimoine des ménages, notamment les plus élevés et à l'occasion des successions (*Législateur, service statistique public*).

Recommandation n° 2 : Rétablir dès à présent une « enquête DMTG 2.0 » pour disposer, à partir des données disponibles au moment des successions, d'une photographie complète du patrimoine et mener un travail de reconstitution des données manquantes depuis la dernière étude représentative, datant de 2010.

À cette fin, redéployer des effectifs au sein des ministères économiques et financiers pour étoffer les moyens du département des études statistiques et fiscales au sein de la direction générale des finances publiques (DGFiP), afin de renforcer les capacités d'analyse de l'administration sur le patrimoine, en particulier sur les donations et successions (*direction générale des finances publiques*).

Recommandation n° 3 : Accélérer le calendrier de la numérisation des déclarations de successions afin de couvrir l'ensemble des actes d'ici à2029, étendre la numérisation aux déclarations de donations, et rendre rapidement opérationnel le module statistique de la plateforme e-enregistrement, le cas échéant par le déploiement de moyens humains ou financiers supplémentaires (*Législateur, direction générale des finances publiques*).

Recommandation n° 4 : Garantir l'exhaustivité des informations figurant dans les déclarations de donations et successions pour déterminer la progressivité effective des droits de mutation à titre gratuit (DMTG), et pour connaître l'incidence, à ce titre, du barème, des abattements et des dispositifs successoraux favorables, selon les niveaux de revenus et de patrimoine des bénéficiaires (*direction générale des finances publiques, notaires*).

Recommandation n° 5 : Envisager l'information systématique du notaire du bénéficiaire pour les sommes des contrats d'assurance vie que ce dernier a précédemment reçues. Cette information facilitera le contrôle par le notaire du respect du plafond de l'abattement de 152 500 euros (*Législateur, notaires*).

Recommandation n° 6 : Prévoir la mention systématique du recours à un pacte Dutreil dans les actes notariés, lesquels alimenteront la base de données en cours de constitution sur les successions (*direction générale des finances publiques*).

Recommandation n° 7 : Prévoir la tiers-déclaration d'informations sur les actifs financiers d'une valeur supérieure à 7 500 euros détenus par les ménages *via* les établissements teneurs de compte, par une annexe de l'imprimé fiscal unique (IFU), dans lequel figure au moins l'encours annuel moyen des actifs financiers par personne, par établissement et par type d'actif (*Législateur, direction générale des finances publiques*).

Recommandation n° 8 : Compléter les mesures de détection et le contrôle des actifs numériques détenus par les non-résidents prévues par la directive DAC 8 par une double obligation : obligation pour les prestataires de services sur cryptoactifs de déclarer tous les comptes d'actifs en France et obligation de notification à l'administration fiscale de la détention de portefeuilles de cryptoactifs auto-hébergés à partir d'un seuil défini en valeur (*Législateur, direction générale des finances publiques*).

Recommandation n° 9 : À partir des travaux statistiques et des sciences sociales, s'accorder sur une définition multidimensionnelle de la richesse, combinant patrimoine et revenu, à l'exemple de ce qui existe pour la pauvreté (*conseil national de l'information statistique*).

Recommandation n° 10 : Créer, à côté du revenu fiscal de référence, un indicateur complémentaire de revenu économique intégrant les revenus, notamment patrimoniaux, aujourd'hui mal appréhendés, afin d'améliorer la connaissance statistique des capacités contributives, sans produire d'effet de bord immédiat sur les dispositifs indexés sur le revenu fiscal de référence (RFR) (*direction générale des finances publiques*).

Recommandation n° 11 : Saisir l'inspection générale des finances de la réalisation d'une étude pour évaluer la diffusion du recours au crédit lombard et ses différents usages (*inspection générale des finances*).

INTRODUCTION

« *Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. Elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.* »

Article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1989

I. L'IDÉAL RÉPUBLICAIN D'ÉGALITÉ CIVILE S'EST PROLONGÉ SUR LE PLAN SOCIAL PAR L'AVÈNEMENT D'UNE SOCIÉTÉ PLUS MÉRITOCRATIQUE APRÈS-GUERRE

A. LA RÉVOLUTION FRANÇAISE CONSACRE LE PRINCIPE D'ÉGALITÉ DEVANT LA LOI ET DEVANT LES CHARGES PUBLIQUES, FONDEMENT DU CONTRAT SOCIAL

Le principe d'égalité devant les charges publiques, que consacre l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC), correspond à **une conception *civile* et *formelle* de l'égalité, posée comme condition de la liberté**, qui « *ne peut subsister sans elle* »[1].

Ce principe, qui a accompagné sur le plan politique l'abolition d'une société d'ordres, s'est traduit par la mise en place d'un impôt proportionnel. Il n'a cependant jamais impliqué **« *que les degrés de richesse soient absolument les mêmes* »[2]**, ce d'autant plus qu'il a accompagné la **consécration par la Révolution française du droit de propriété comme « *inaliénable et sacré* »** (article 17 de la DDHC)[3].

Cette vision républicaine classique contenait toutefois déjà en germe une conception davantage *sociale* ou *réelle* de l'égalité, son inspirateur Jean-Jacques Rousseau précisant que par celle-ci il fallait entendre « *que nul citoyen ne soit assez opulent pour en pouvoir acheter un autre, et nul assez pauvre pour être contraint de se vendre* », et préconisant, pour le bien public, de « *rapprocher les degrés extrêmes autant qu'il est possible* » car « *de l'un sortent les fauteurs de la tyrannie, et de l'autre les tyrans* »[4].

---

[1] *Jean-Jacques Rousseau,* Le Contrat social*, livre II, chapitre XI, 1762.*
[2] Ibid.
[3] *Ainsi les droits d'enregistrement ont été mis en place, selon l'économiste Thomas Piketty, afin de protéger la propriété en l'objectivant, pour faire appel à la force publique en cas de contestation.*
[4] *Jean-Jacques Rousseau,* ibid.

B. LE XXE SIÈCLE A VU L'AVÈNEMENT D'UNE SOCIÉTÉ FRANÇAISE PLUS MÉRITOCRATIQUE DANS LAQUELLE L'ENRICHISSEMENT EST D'ABORD LE FRUIT DU TRAVAIL

La société française, jusqu'à la Belle Époque, est pourtant restée caractérisée par la persistance d'**inégalités patrimoniales**[1] **de type « *dynastiques* »,** pour reprendre le terme employé par le Conseil d'analyse économique[2] (2021), dans laquelle « *les enfants des riches d'aujourd'hui sont nécessairement les riches de demain* », parfois qualifiée de « *société de rentiers* ».

Ainsi, pour les cohortes nées au XIXe siècle, la « *stratégie du mariage* » (épouser une personne issue du 1 % le plus riche en patrimoine[3]) restait **trois fois plus efficace** que la « *stratégie professionnelle* » (appartenir aux salariés du 1 % le mieux rémunéré) pour faire partie des 1 % disposant du plus de ressources au cours de leur vie[4].

Jusqu'au début du XXe siècle, **les inégalités de revenus et surtout de patrimoine étaient plus élevées en France, et en Europe de façon générale, qu'aux États-Unis**. Selon l'économiste Thomas Piketty, ce ne serait que sous l'effet d'**événements extérieurs**, comme la guerre et l'inflation, que la situation se serait progressivement inversée, l'érosion des patrimoines ayant été plus marquée en Europe au cours du XXe siècle. La consécration du principe d'un **impôt progressif** sur le revenu, en France en 1914, quelques semaines avant la Première Guerre mondiale, y aurait également contribué, dans une moindre mesure.

Le fait le plus marquant des deux premiers tiers du XXe siècle dans l'évolution des patrimoines en Europe a tenu principalement **à l'émergence d'une classe moyenne patrimoniale, qui s'est produite conjointement à un déclin relatif du patrimoine détenu par le décile le plus haut : alors que ce dernier détenait 80 % à 90 % du patrimoine avant ce processus de moyennisation, il en est venu progressivement à avoisiner les deux tiers**.

En matière de revenus, les inégalités subsistantes s'inséraient plus que jamais, pendant les **Trente Glorieuses**, dans une **justification « méritocratique », selon laquelle la richesse récompense les efforts et le travail, voire « rawlsienne », selon laquelle un certain niveau d'inégalités peut être admis dans la mesure où il serait plus efficace pour la prospérité générale**.

---

[1] *Pour une présentation détaillée de l'intérêt et des limites des données de la recherche mobilisées dans cette introduction, le lecteur se réfèrera utilement à la partie I, A, 2 ci-dessous.*

[2] *C. Dherbécourt, G. Fack, C. Landais, S. Stantcheva, « Repenser l'héritage », note n° 69 du Conseil d'analyse économique (CAE), décembre 2021.*

[3] *Voir partie II, D, 1 ci-dessous pour une présentation de différentes mesures de la richesse.*

[4] *T. Piketty, « On the Long-Run Evolution of Inheritance: France 1820-2050 », document de travail, école d'économie de Paris, 2010.*

En particulier, **la part des « rentiers » dans le revenu a décliné fortement :** alors qu'« *en 1929, les revenus du capital (essentiellement les dividendes et les plus-values) constituaient la source la plus importante de ressources pour les 1 % des revenus les plus élevés dans leur ensemble* », ce n'est ensuite plus le cas que « *pour les 0,1 % des revenus les plus élevés (et même 0,01 % en excluant les plus-values)* »[1]. Si les rentiers n'ont pas complètement disparu des sommets de la distribution des revenus, s'est instaurée peu à peu une **cohabitation entre revenus et du capital et du travail**[2], qui n'est pas fondamentalement remise en cause par les évolutions plus récentes.

Parallèlement, jusqu'à la fin des Trente Glorieuses, on observe **un déclin du poids de l'héritage dans la fortune et à l'inverse un accroissement de l'influence du travail dans l'accès à la richesse**. Ainsi, pour les cohortes nées entre 1900 et 1950, la « **stratégie professionnelle** » (appartenir aux salariés du 1 % le mieux rémunéré) est devenue **deux fois plus rentable** que la « **stratégie du mariage** » (épouser une personne issue du 1 % le plus riche en patrimoine) pour accumuler des ressources au cours de la vie[3].

Pour les générations nées entre les années 1900 et 1950, il était même « ***pratiquement impossible de s'enrichir grâce à un héritage***. *Même si vous faisiez partie des 10 % ou 1 % des héritiers les plus fortunés, ou si vous vous mariiez avec une telle personne,* ***les ressources dont vous disposeriez au cours de votre vie seraient bien inférieures à celles que vous pourriez obtenir en vous hissant parmi les 10 % ou 1 % les mieux rémunérés de votre époque. C'est ce que la plupart des gens qualifieraient de « société méritocratique »***. »[4]

C. LA FRANCE EST AUJOURD'HUI UN PAYS RELATIVEMENT ÉGALITAIRE, NOTAMMENT GRÂCE À UN SYSTÈME SOCIO-FISCAL FORTEMENT REDISTRIBUTIF

Dans ce contexte, d'après les dernières données du Laboratoire sur les inégalités mondiales, la France se caractérise en comparaison internationale par **des inégalités primaires**[5]**, en termes de revenus, qui « *restent modérées* »**[6]**.**

Elle ne fait cependant pas exception à la **tripartition** de la répartition des patrimoines, avec, comme partout ailleurs, une **concentration plus marquée du patrimoine que du revenu**. Selon les économistes spécialistes du patrimoine, la distribution des richesses dans les pays post-industriels

---

[1] *T. Piketty,* Le Capital au XXIe siècle*, éd. du Seuil, 2013.*

[2] *Selon l'auteur, pour les 1 % en revenus, on observe après-guerre* « l'avènement des super-cadres » *(60-70 % des plus hauts revenus) qui pèsent plus dans cette catégorie que les sportifs, acteurs, artistes (moins de 5 % des effectifs) ou les avocats et médecins (10 %) ou les métiers de la finance (20 %).*

[3] *T. Piketty, art. cit.*

[4] Ibid.

[5] *Avant impôts mais après cotisations et prestations sociales contributives (retraite, chômage).*

[6] *L. Chancel, R. Gomez-Carrera, R. Moshrif, T. Piketty,* et al., « *Rapport sur les inégalités mondiales 2026* », *Laboratoire sur les inégalités mondiales.*

demeure en effet structurée en trois blocs : les 50 % les moins dotés ne détenant presque aucun patrimoine, les 40 % suivants environ un tiers, et le dernier décile environ deux tiers.

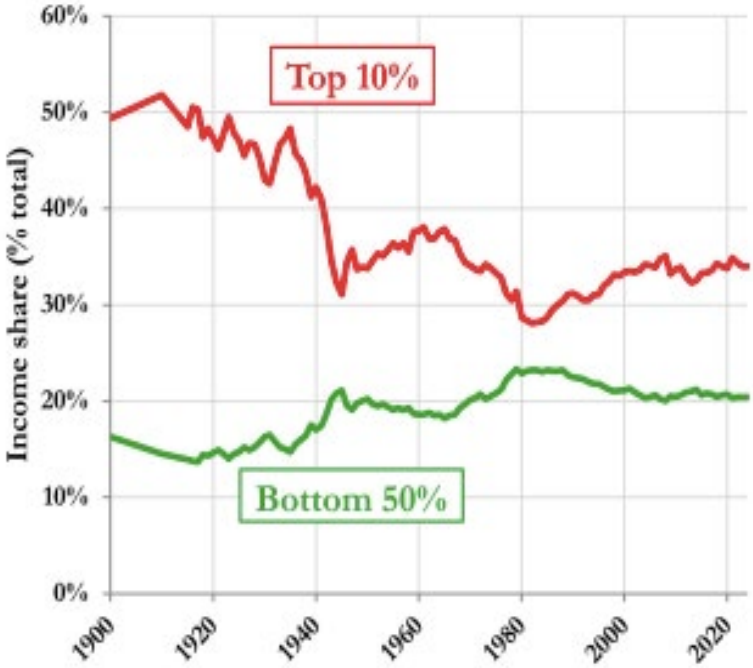
Part de catégories sociales dans le total du revenu et du patrimoine national

	Revenus	Patrimoine
Dernier décile *dont dernier centile*	34 % *12 %*	60 % *27 %*
Déciles 5 à 9	46 %	35 %
Déciles 1 à 5	20 %	5 %

Source : commission des finances à partir des données du Laboratoire mondial sur les inégalités

Selon cette même publication du Laboratoire sur les inégalités mondiales, les **inégalités de revenus** mesurées par l'écart entre le revenu des 10 % les plus riches et celui des 50 % les plus pauvres, « ***ont montré peu de changement lors de la décennie passée*** » (ratio passé de 15,2 en 2014 à 16,6 en 2024). Sur plus longue période, depuis un point bas des inégalités autour de 1980, la part des 50 % les plus pauvres dans le revenu total a cependant légèrement diminué (passant de 22 à 20 %), quand celle des 10 % les plus riches a augmenté un peu plus nettement (passant de 29 % à 33 %).

Part des 10 % les plus riches et des 50 % les plus pauvres dans le revenu total en France depuis 1900



Source : Rapport sur les inégalités mondiales 2026

Il existe des pays plus égalitaires, tant en revenus qu'en patrimoine – Pays-Bas, Norvège… –, et **il en existe d'autres qui le sont moins** – c'est notamment le cas des États-Unis où la situation en matière de distribution des patrimoines, et plus encore des revenus, frappe par son atypie en comparaison avec les principaux pays post-industriels, les inégalités de revenu et de patrimoine y étant même plus élevées que dans de nombreux pays en développement.

S'intéressant au revenu disponible, au-delà du seul revenu primaire, l'Insee rappelle que **si « *les inégalités avant redistribution ont augmenté depuis le milieu des années 1990, après redistribution, leur hausse est plus modérée, l'effet redistributif du système socio-fiscal s'étant amplifié* »**[1]. Ainsi, le rapport interdécile[2] **après redistribution (prélèvements, prestations) est resté quasi stable entre 2002 et 2021, passant de 3,39 à 3,41, malgré une augmentation avant redistribution.**

Le constat d'une progressivité d'ensemble des prélèvements obligatoires en France et d'un niveau élevé de taxation pour les plus aisés n'est globalement pas contesté, y compris pour l'impôt sur le revenu. Ainsi, en 2024, les 10 % des foyers fiscaux les plus aisés se sont acquitté de 74 % de

[1] *Insee Références, « Les revenus et le patrimoine des ménages », octobre 2024.*

[2] *Rapport entre le seuil de revenu du dernier décile et celui du premier décile. Toutefois, à l'instar du coefficient de Gini, cette métrique ne rend pas finement compte de la distribution des patrimoines, dans la mesure où elle ne capte pas les dynamiques au sein de ces catégories, qui sont elles-mêmes très hétérogènes (0,1 % ou 0,01 %* vs *le reste des 1 % les plus aisés).*

l'impôt sur le revenu, tandis que les 54 % de foyers les plus modestes n'ont payé aucun impôt sur le revenu[1] – ces ménages s'acquittant toutefois de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), assimilables à une imposition sur le revenu. En outre, les foyers les plus modestes s'acquittent, proportionnellement à leurs revenus, de davantage de TVA.

Ce tableau d'une progressivité d'ensemble n'empêche pas cependant **des interrogations, anciennes, sur la progressivité au sommet de la distribution des revenus. Ainsi, dans son rapport sur le projet de loi de finances rectificatives pour 2011[2], Philippe Marini, alors rapporteur général de la commission des finances, discutait déjà l'affirmation, avancée par Landais, Piketty et Saez[3], selon laquelle le système fiscal français serait « *légèrement progressif jusqu'au niveau des « classes moyennes » puis franchement régressif au sein des 5 % les plus riches – et surtout à l'intérieur des 1 % les plus riches* », la nuançant, tout en reconnaissant que « *le sujet des revenus non distribués rest[ait] à traiter* ». La progressivité du système fiscal n'est en outre pas nécessairement figée dans le temps : ainsi, Bozio *et al.* (2018)[4] identifiaient un « *profil de taxation devenant régressif pour les 1 % des plus hauts revenus* », expliquant que « *régressivité au sommet avait brièvement cessé en 2013-2016, et est réapparue en 2017-2018* ».**

Ce sont ces interrogations qui ont été le point de départ des présents travaux sur des milliers de foyers fortunés ne payant pas l'impôt sur le revenu.

---

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

[2] *Rapport n° 620 (2010-2011) sur le projet de loi de finances rectificative pour 2011, tome I, déposé le 15 juin 2011.*

[3] *Camille Landais, Thomas Piketty, Emmanuel Saez,* Pour une révolution fiscale, *éd. du Seuil, 2011.*

[4] *A. Bozio, B. Garbinti, J. Goupille-Lebret, M. Guillot, T. Piketty, « Trois décennies d'inégalités et de redistribution en France (1990-2018) », note thématique du Laboratoire sur les inégalités mondiales, 2018.*

II. AVEC LE RETOUR AU PREMIER PLAN DE LA RENTE ET DE L'HÉRITAGE, LES REVENUS DU TRAVAIL NE SONT PLUS LE LEVIER PRIVILÉGIÉ DANS LA CONSTITUTION D'UN PATRIMOINE

A. LOIN D'ATTEINDRE LES SOMMETS OBSERVÉS À LA BELLE ÉPOQUE OU DANS D'AUTRES PAYS, LES HAUTS PATRIMOINES CONNAISSENT UNE FORTE DYNAMIQUE DEPUIS UN DEMI-SIÈCLE

Malgré le constat global d'une société devenue plus égalitaire, les décennies les plus récentes ont été marquées par le retour en France d'**une plus forte dynamique du patrimoine en général et, en son sein, des hauts patrimoines en particulier**.

Le Conseil d'analyse économique met en avant deux indices de cet accroissement du poids du patrimoine dans l'économie française et de re-concentration du patrimoine à l'échelle des plus fortunés :

- le premier est que **le patrimoine en est venu à représenter 600 % du PIB en 2020, contre 300 % du PIB en 1970**[1] ;

- le second est que **la part des 1 % des fortunes les plus élevées dans le patrimoine total a atteint 25 % en 2015, contre 15 % en 1985**.

Surtout, **la richesse des 0,001 % les plus fortunés** qui représentait 6 % du PIB en 1996 et 12 % du PIB en 2010, atteindrait 42 % du PIB en 2024[2]. Même s'il est discutable de comparer un stock de patrimoine à un flux annuel de revenu, ces ordres de grandeur invitent à ne pas s'arrêter aux seuls 1 % les plus fortunés, mais à décomposer plus finement la distribution des patrimoines.

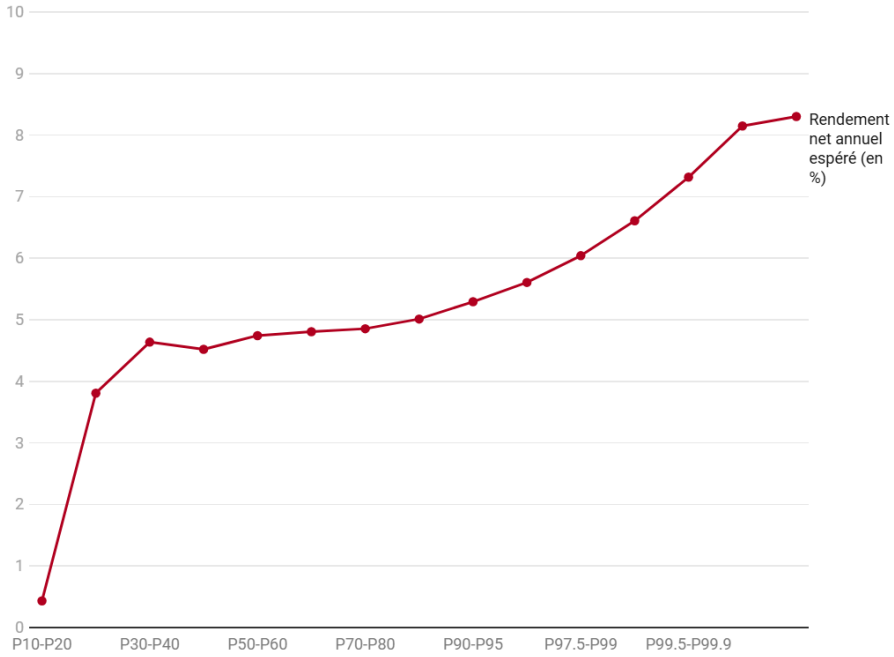
Cette concentration des richesses tient d'abord à la dynamique spontanée du patrimoine : les ménages les plus fortunés obtiennent **des rendements nettement supérieurs à ceux de la « classe moyenne patrimoniale »** (ménages appartenant aux déciles 5 à 9 de la distribution du patrimoine).

---

[1] *Une autre façon d'appréhender la place croissante du patrimoine net des ménages dans l'économie française, proposée par Allègre et Timbeau (2026), est que ce patrimoine, y compris en tenant compte de l'érosion par l'inflation,* « est passé de 4,8 années de revenu en 1995 à 7,9 années en 2024, soit une hausse en 30 ans de 3 années de revenu disponible », *ce alors même que la croissance du revenu sur la période a elle-même été non négligeable en cumulé.*

[2] *G. Zucman,* Les milliardaires ne paient pas l'impôt sur le revenu et nous allons y mettre fin, *éd. du Seuil, 2025, pp. 12-13.*

Différentiel de rendement annuel net en fonction de la position dans la distribution des patrimoines en Suède



Source : L. Bach, « Le Pari des riches. Ce que les investissements des plus fortunés nous enseignent », Le Grand Continent, décembre 2020

Une étude sur des données suédoises explique[1] ces rendements différentiels par une prime de risque « macroéconomique » qui serait plus élevée pour les 0,01 % les plus fortunés en lien notamment avec la diversification de leur patrimoine. La très forte dispersion au sein de ces foyers très fortunés s'expliquerait en revanche par **une prime de risque « microéconomique », liée à la forte concentration de leur patrimoine dans l'actif professionnel de leur société, et donc à l'« *exposition de leur richesse à un fort aléa individuel* », leur donnant** « *5 % de chances de monter d'au moins 45 % en une seule année… mais aussi 5 % de chances de baisser dans la même proportion* ».

Une autre explication majeure de la dynamique cumulative du patrimoine tient au mécanisme d'une « ***propension marginale à consommer issue du patrimoine* [qui] *varie en fonction de la répartition du patrimoine des ménages et de la composition de leurs actifs*** »[2], ce qui permet aux plus fortunés d'épargner ou de réinvestir une plus grande part de leurs revenus. Ainsi, un rendement de 5 % sur 10 millions d'euros de placements financiers permet de dégager suffisamment de revenus (500 000 euros) pour n'en consacrer qu'une fraction à la consommation courante, le reste pouvant être

[1] *L. Bach, L. Calvet, P. Sodini, « Rich Pickings ? Risk, Return, and Skill in Household Wealth », American Economic Review, 2020.*
[2] *B. Garbinti, P. Lamarche et F. Savignac, « Wealth Heterogeneity and the Marginal Propensity to Consume Out of Wealth », Journal of the European Economic Association, 2026.*

réépargné ou réinvesti. Les auteurs observent en outre **un « *rôle significatif de la richesse immobilière* », dont l'augmentation joue notamment par un canal de garantie** : en tant que collatéral, elle permet de nouveaux emprunts, pouvant eux-mêmes alimenter la consommation, l'épargne ou l'investissement.

Une autre explication, exogène, tient à la **disparition de plusieurs impôts sur la fortune dans le monde. Ce fut le cas en France en 2017**. Ainsi, à partir de l'analyse des effets de la réduction puis de la suppression, entre 1989 et 1997, de l'impôt sur la fortune au Danemark, une étude, citée par le Conseil des prélèvements obligatoires[1], déduit[2] qu'« *un abaissement permanent de 1 point du taux génère, sur 30 ans, une hausse du patrimoine de l'ordre de 30 % au sommet de la distribution* ».

S'agissant enfin de facteurs macroéconomiques, une étude[3] s'intéressant aux inégalités de revenus montre que **les principaux facteurs de concentration des revenus au sommet de la distribution seraient essentiellement les variations de pouvoir de marché des entreprises[4]** (83 % de l'augmentation de ces inégalités) et **de façon plus limitée les changements de fiscalité** (15 %), les variations de prix des actifs n'ayant, elles, quasi aucun impact.

Dans la note précitée, le Conseil d'analyse économique nuance le poids de la dynamique spontanée des patrimoines : « ***Nous ne sommes pas certes revenus à la société de rentiers qui prévalait avant 1914*** *: la concentration des héritages demeure moins forte qu'elle ne l'était alors, et le rôle du « capital humain » et des revenus du travail dans la* ***détermination des niveaux de vie*** *est beaucoup plus important pour une grande majorité de la population* ».

En outre, une augmentation de l'extrême richesse pourrait aussi simplement refléter une croissance économique élevée (cas de l'Europe au XIXe siècle et de l'Asie au XXIe siècle dans le graphique ci-dessous), dès lors qu'un revenu total plus élevé laisse plus de place, au sommet, à l'accroissement des inégalités. Cette explication ne semble cependant pas valable en France et de façon générale en Europe sur les dernières années.

---

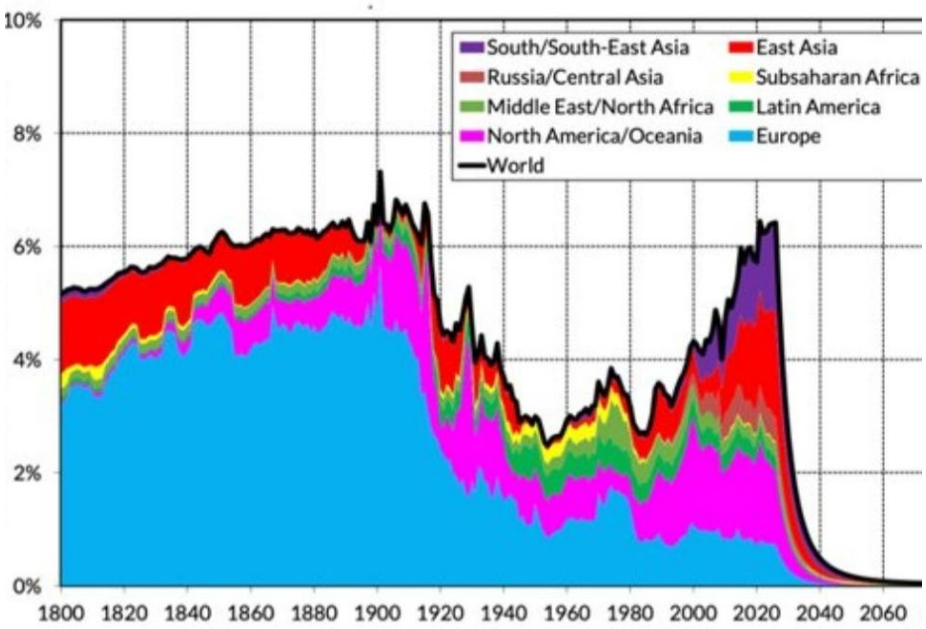
[1] *Conseil des prélèvements obligatoires,* « Corriger les principales distorsions de l'imposition du patrimoine », *décembre 2025.*

[2] *K. Jakobsen, H. Kleven, et G. Zucman,* « Wealth taxation and Wealth Accumulation: Theory and Evidence From Denmark », *The Quarterly Journal of Economics, 2020.*

[3] *S. Auray, A. Eyquem, B. Garbinti, J. Goupille-Lebret,* « Inégalités de revenus et de patrimoine : modèles, données et perspectives croisées », *document de travail OFCE/Sciences Po n° 10, 2024.*

[4] *Qui désigne la capacité des entreprises à déterminer le niveau des prix ou la définition des normes dans son domaine d'activité, à raison de ses parts de marché.*

Poids des milliardaires dans le patrimoine total par zone géographique[1]



Source : rapport du « Projet pour la justice mondiale » du Laboratoire mondial sur les inégalités, juin 2026

B. LE POIDS CROISSANT DE L'HÉRITAGE DANS LE PATRIMOINE, QUI DEVRAIT ENCORE S'ACCENTUER AVEC LA « GRANDE TRANSMISSION » À VENIR, TRANSFORME PLUS LARGEMENT LES CONDITIONS D'ACCÈS À LA RICHESSE

Le fait nouveau sur les dernières décennies n'est pas tant l'avènement d'une société d'héritiers, qui était la norme avant le début du XXe siècle, que l'effritement d'une société sans héritiers qui était une nouveauté historique. Le Conseil d'analyse économique (CAE) indique en effet[2] que « ***le patrimoine hérité est redevenu le déterminant fondamental pour atteindre le haut de la distribution des niveaux de vie*** ».

Le CAE met en avant deux indices, tous deux assez nets, de ce retour de l'héritage dans l'économie française :

- la somme des transmissions patrimoniales dépasse 15 % du PIB en 2020, contre à peine 5 % en 1950 (échelle de droite ci-dessous) ;

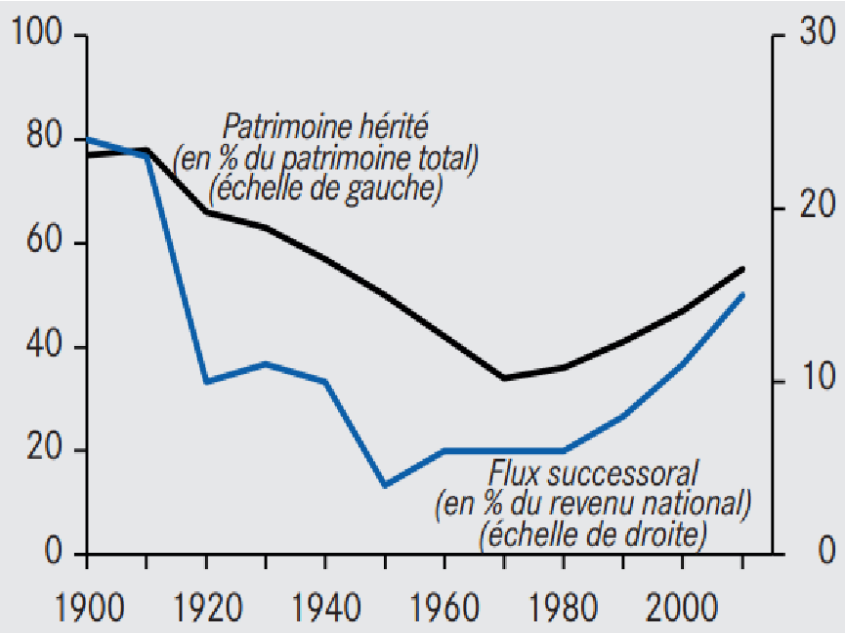
- les héritages représentent 60 % du patrimoine total, contre 35 % en moyenne au début des années 1970 (échelle de gauche ci-dessous).

---

[1] *Le poids des milliardaires dans le patrimoine total après 2026 est une projection des auteurs.*

[2] *C. Dherbécourt, G. Fack, C. Landais, S. Stantcheva, « Repenser l'héritage », note n° 69 du Conseil d'analyse économique (CAE), décembre 2021.*

Part de l'héritage dans le patrimoine total et part des successions dans le revenu



Source : Conseil d'analyse économique, « Repenser l'héritage », note n° 69, 2021

La concentration des héritages est en outre particulièrement marquée. Dans cette même étude, le Conseil d'analyse économique précise ainsi que « *le* ***top 1 % des héritiers d'une génération recevra en moyenne plus de 4,2 millions d'euros nets de droits et le top 0,1 % environ 13 millions d'euros (soit environ 180 fois l'héritage médian)*** ».

Les mécanismes qui expliquent **la dynamique spontanée des hauts patrimoines s'appliquent *a fortiori* aux grands héritages, plus concentrés encore**. Il a ainsi été montré, sur données scandinaves, que « ***les riches héritiers ont des taux de rendement plus élevés***, *et dépensent moins leur héritage que les individus héritant de petites sommes* » (Nekoei et Seim, 2021), ce qui pourrait expliquer que « *la* ***corrélation intergénérationnelle du patrimoine*** *[soit] très élevée et près de deux fois supérieure à la corrélation intergénérationnelle des revenus du travail* » (Boserup *et al.*, 2018).

Il en résulte, en France, que « *les perspectives d'avenir qui s'offrent aux* ***générations d'aujourd'hui*** *se situent* ***à mi-chemin entre la société méritocratique des générations nées entre 1900 et 1950 et la société de rentiers du XIXe siècle*** » : pour les cohortes nées dans les années 1970, la « stratégie du mariage » (épouser une personne issue du 1 % le plus riche en patrimoine) est redevenue **aussi rentable** que la stratégie professionnelle (appartenir aux salariés du 1 % le mieux rémunéré) pour accumuler des ressources au cours de la vie.

Or, en raison de la hausse attendue du nombre de successions de la génération du baby-boom (le nombre de décès devrait passer d'environ 650 000 en 2024 à 700 000 en 2040), qui a accumulé des volumes de patrimoine importants, **une « grande transmission » patrimoniale (*Great Wealth Transfer*) d'environ 9 000 milliards d'euros devrait se produire au cours des quinze prochaines années**.

Cela justifie d'anticiper les effets massifs de ces héritages sur la distribution des richesses, en particulier par une amélioration de la connaissance des successions, qui permettent de faire une « photographie » plus complète du patrimoine.

C. LE SYSTÈME SOCIO-FISCAL FRANÇAIS PÈSE EXCESSIVEMENT SUR LE TRAVAIL, QUI N'OFFRE PLUS LES MÊMES OPPORTUNITÉS QUE PAR LE PASSÉ

Davantage peut-être que le poids croissant du patrimoine ou des héritages en lui-même, c'est leur **comparaison avec le rôle du travail, mettant en évidence le déclin des opportunités offertes par ce dernier,** qui est à l'origine d'un certain trouble au sein de la société française et notamment de la classe moyenne. La richesse s'acquiert de moins en moins par le travail, et de plus en plus par le patrimoine, dont notamment par l'héritage, ce qui peut du reste susciter un certain « malaise »[1] des héritiers.

Autrement dit, « ***le top 1 % des héritiers d'une cohorte peut désormais obtenir, par une simple vie de rentier, un niveau de vie supérieur à celui obtenu par le top 1 % des travailleurs*** »[2]. De fait, le patrimoine, qui « *résulte d'une accumulation d'épargne, de retours sur investissement et d'héritage au fil des ans* » (Milanovic), provient de plus en plus uniquement de ce dernier élément.

Ce constat se recoupe avec le fait que **les foyers à « très hauts patrimoines » (THP) et « très hauts revenus »** (THR) identifiés par le département des études statistiques et fiscales de la DGFiP (0,1 % des foyers fiscaux dans les deux cas) **ne se recoupent désormais que faiblement : seuls 6 900 foyers appartiennent désormais à l'une et à l'autre de ces deux catégories, soit moins de 10 % de l'ensemble de ces deux catégories**.

De fait, « *une des caractéristiques marquantes pour les foyers THR est la* ***multiplicité de leurs sources de revenus*** *(capitaux mobiliers, traitements et salaires, pensions et retraites, bénéfices non commerciaux, revenus fonciers),* ***tandis que pour 90 % de la population les revenus sont constitués de traitements et salaires et de pensions et retraites*** ».

---

[1] *Voir ces témoignages dans le journal Le Monde.*

[2] *C. Dherbécourt, G. Fack, C. Landais, S. Stantcheva, « Repenser l'héritage », note n° 69 du Conseil d'analyse économique (CAE), décembre 2021.*

Il est ainsi estimé que, pour les cohortes nées en 1970, l'**héritage moyen perçu tout au long de la vie par la moitié supérieure des héritiers est de 840 000 euros, soit à peine moins (près de 90 %) que la somme des salaires moyens de la moitié inférieure des salariés perçue tout au long de la vie (950 000 €)**[1].

Ces constats **ébrèchent l'idée que le travail aurait conservé une place aussi centrale que par le passé pour maintenir son niveau de vie ou se constituer un patrimoine** dans la société française d'aujourd'hui. Or, ainsi que l'avance l'essayiste Antoine Foucher, « *la rémunération du travail n'est pas qu'une question matérielle ou économique, c'est aussi une question démocratique :* ***si le travail n'est plus le premier facteur explicatif des richesses entre nous, notre contrat social tient-il ?*** »[2]

Cette inégalité se double d'inégalités intergénérationnelles, qui trouvent des illustrations marquantes dans la question de l'évolution du niveau de vie des actifs comparé à celui des retraités et dans la question de l'accès à la propriété. L'âge moyen des premiers déclarants des foyers soumis à l'impôt sur la fortune immobilière était de 70 ans en 2023 – et l'âge moyen des foyers IFI ne payant pas l'impôt sur le revenu de 68 ans en 2024.

Sur le premier point, si les revenus du travail représentent toujours environ 75 % des ressources des ménages, ce n'est qu'« *en intégrant les retraites comme revenus différés du travail* »[3]. Pour autant, le système socio-fiscal reposant notamment sur la masse salariale, le maintien relatif[4] du niveau de vie des personnes aujourd'hui à la retraite ajoute au « coin socio-fiscal », élevé, des actifs aujourd'hui en emploi.

Sur l'accès à la propriété, *The Economist* résume ainsi le basculement : « ***l'accession à la propriété était autrefois la voie vers l'indépendance financière. Aujourd'hui, l'héritage semble être un meilleur pari – s'il arrive un jour.*** »[5] L'héritage intervenant de plus en plus tardivement (42 ans en 1980, 50 ans en 2018), il est perçu lorsque les dettes sont déjà amorties, tandis que les jeunes générations rencontrent davantage de difficultés pour constituer un patrimoine immobilier.

---

[1] *T. Piketty,* « On the Long-Run Evolution of Inheritance : France 1820-2050 », *document de travail, école d'économie de Paris, 2010. Cette donnée ne rend toutefois pas compte des différences de niveau de patrimoine au sein de cette moitié supérieure des héritages : elle dilue dans une catégorie large incluant les plus fortunés (P10) et la « classe moyenne patrimoniale » (P50-90) un phénomène surtout attribuable aux patrimoines appartenant aux 1 %, tant subsistent des écarts importants entre les héritages les plus importants et le reste de la moitié supérieure des héritages.*

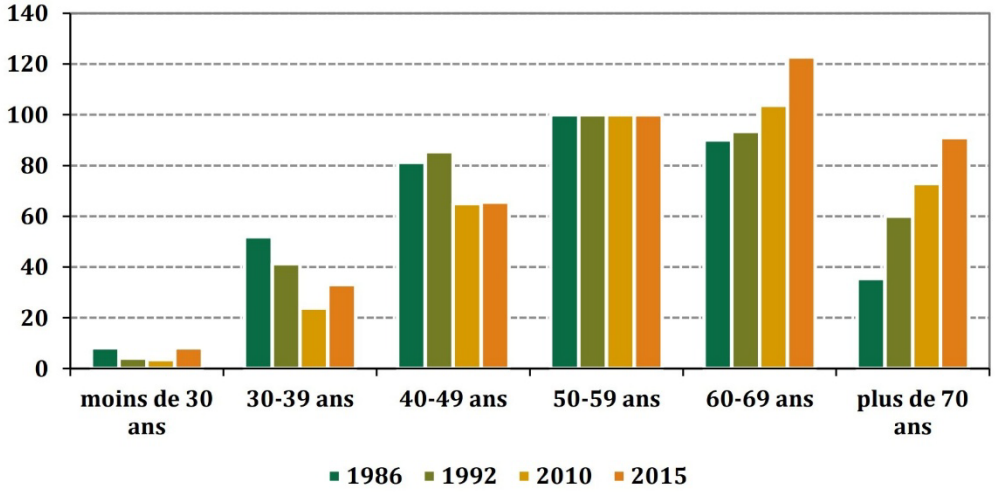
[2] *https://www.linkedin.com/posts/antoine-foucher-a870461b9_on-a-raison-de-r%C3%A2ler-sur-les-salaires-mais-activity-7470397287450513408-6PCw/?originalSubdomain=fr*

[3] *Voir cette tribune d'O. Klein,* « Non, la France n'est pas devenue une économie de rentiers », *Les Echos, mai 2026.*

[4] *Hippolyte d'Albis montre que les seniors ont en réalité déjà été mis à contribution individuellement sur les dernières années, ce qui est compensé par des cohortes âgées aujourd'hui plus nombreuses.*

[5] *Charlemagne,* « Grey Expectations », The Economist, *30 mai 2026.*

Patrimoine net médian par ménage, selon l'âge de la personne de référence, rapporté au patrimoine des ménages cinquantenaires



Source : France stratégie, d'après les enquêtes Actifs financiers 1986, 1992, et les enquêtes Patrimoine 2010 et 2015 (Insee). Note de lecture : En 1986, le patrimoine médian des ménages dont la personne de référence a entre 30 et 39 ans correspond à 52% du patrimoine médian des ménages dont la personne de référence a entre 50 et 59 ans.

Source : C. Dherbécourt, C. Freppel, « Les prélèvements obligatoires sur le capital permettent-ils d'appréhender la capacité contributive des ménages », rapport particulier n° 3, CPO, 2017

D'importantes plus-values immobilières ont notamment enrichi une génération de propriétaires pour des raisons largement exogènes[1], tandis que l'accès à la propriété s'est durci pour les générations suivantes. Or, Arrondel *et al. (2014)*[2] montrent que, pour les ménages jeunes qui touchent un héritage, qu'il s'agisse d'une donation ou d'une succession, **les probabilités d'acheter un logement sont significativement plus élevées**.

D. L'ÉQUITÉ DU SYSTÈME FISCAL, ET NOTAMMENT SON APPRÉHENSION DES CAPACITÉS CONTRIBUTIVES RÉELLES DES MÉNAGES, REVÊTENT DANS CE CONTEXTE UNE IMPORTANCE RENOUVELÉE

Dans une société française demeurant dans son ensemble relativement égalitaire, mais où s'observe une influence accrue du patrimoine et de l'héritage sur les destins individuels, **la justice fiscale et la progressivité de l'impôt sont scrutées par les Français avec une attention particulière**.

---

[1] *Parmi ces critères, on trouve la raréfaction de l'offre de logements combinée à l'augmentation générale de la demande du fait de tendances démographiques (génération nombreuse du baby-boom) ou de styles de vie (décohabitations plus nombreuses) et l'augmentation en particulier de la demande pour le logement dans les métropoles.*

[2] *L. Arrondel, B. Garbinti, A. Masson, « Inégalités de patrimoine entre générations : les donations aident-elles les jeunes à s'installer ? », Economie et Statistique, 2014.*

Les études suggérant, sur des données de 2016, que **le taux d'imposition direct global deviendrait dégressif** au sein des 0,1 % des foyers fiscaux les plus fortunés, en France[1] comme dans d'autres pays, soulèvent la question de l'**équité verticale** – dès lors que la progressivité de l'imposition effective globale en fonction des ressources est considérée comme la norme –, *a fortiori* vis-à-vis des autres membres du dernier décile, qui s'acquittent, eux, de montants d'impôts élevés.

À la préoccupation pour l'équité verticale, **s'ajoute celle pour l'équité horizontale**, notamment entre imposition des revenus salariaux et d'autres formes de revenus, dès lors que des entrepreneurs, professions libérales, travailleurs indépendants voire certains salariés très qualifiés, semblent en capacité, par l'intermédiaire de sociétés, de piloter leurs revenus tout au long de leur vie et à l'heure de leur mort, du fait du recoupement de certaines dépenses personnelles et professionnelles. Les salariés pâtiraient ainsi doublement de ce phénomène, l'érosion des recettes fiscales de l'État étant susceptible d'alimenter la hausse des taux d'imposition sur les revenus salariaux, moins mobiles.

C'est pourquoi les **déclarations de l'ancien ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Éric Lombard**, dans le quotidien Libération le 11 janvier 2026, ont reçu tant d'écho dans la société française. Selon lui, « *parmi les personnes les plus fortunées, des milliers ont un revenu fiscal de référence de zéro. Ils ne paient aucun impôt sur le revenu ! Au lieu de payer des charges sociales sur leur salaire, ils se font rémunérer dans les holdings. Ces mécanismes sont légaux, mais injustes* »[2].

Dès le 14 janvier 2026, Claude Raynal, Président et, Jean-François Husson, Rapporteur général de la commission des finances ont demandé, par un courrier adressé aux ministres Roland Lescure et Amélie de Montchalin, la transmission d'éléments sur les foyers fiscaux à hauts patrimoines ne s'acquittant pas de l'impôt sur le revenu, ce qui constituait l'acte de lancement des présents travaux. Six jours plus tard, **le 20 janvier, ils étaient à Bercy** pour un contrôle sur pièces et sur place, sur le fondement de l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), pour échanger avec les services sur les premiers documents transmis.

Lors d'une **première communication le 18 février** sur **les foyers assujettis à l'impôt sur la fortune immobilière s'acquittant d'un impôt sur le revenu nul ou négatif**[3], ils ont **confirmé les propos d'Éric Lombard**, tout en soulignant la nécessité d'approfondir les explications de ce phénomène et

---

[1] *Institut des politiques publiques, « Quels impôts les milliardaires paient-ils ? », juin 2023.*

[2] *A.-S. Lechevallier,* « Éric Lombard, ancien ministre de l'Économie : « La méthode Lecornu ne fonctionne pas », *Libération, 11 janvier 2026.*

[3] *Commission des finances du Sénat, communication sur les « milliers de très fortunés ne payant pas l'impôt sur le revenu », 18 février 2026.*

en observant la **profonde méconnaissance des plus hauts patrimoines** par la puissance publique.

Ils ont poursuivi leurs travaux, en exploitant **de nouvelles données inédites sur l'imposition des hauts patrimoines, immobiliers comme financiers** et en documentant **plusieurs mécanismes d'optimisation en cause**. Leurs propositions tendent **à renforcer, dans la durée, la connaissance de la capacité contributive réelle des hauts patrimoines**.

Ce rapport est le fruit de ces travaux.

PREMIÈRE PARTIE
13 324 FOYERS SOUMIS À L'IFI NE PAIENT PAS L'IMPÔT SUR LE REVENU : RÉVÉLATEUR OU MIROIR DÉFORMANT ?

I. UN PHÉNOMÈNE ESSENTIELLEMENT EXPLIQUÉ PAR L'APPLICATION DE RÉGIMES FISCAUX DÉROGATOIRES

Faute de disposer d'une vision consolidée du patrimoine des ménages (cf. partie II ci-dessous), le département des études statistiques et fiscales (DESF) de la DGFiP a procédé, en réponse à la demande la commission des finances, à un appariement entre les foyers disposant des patrimoines immobiliers les plus élevés, soit les foyers assujettis à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI)[1], et les foyers s'acquittant de l'impôt sur le revenu.

À noter que l'impôt sur le revenu doit être entendu au sens large, et ne se limite pas au barème progressif. Il comporte également d'autres modalités de calcul, à savoir : l'impôt « hors barème » appliqué aux revenus de capitaux mobiliers et aux plus-values (généralement au travers du prélèvement forfaitaire unique[2] au taux de 31,4 %[3]), la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR) qui s'ajoute au barème progressif[4] et l'application de réductions et de crédits d'impôt (RICI).

A. LES « FOYERS IFI À IR NUL OU NÉGATIF » : DES CONTRIBUABLES FORTUNÉS NE S'ACQUITTANT PAS DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

À partir des données fiscales de l'année 2024, les éléments transmis permettent d'établir qu'au sein des 189 060 foyers fiscaux assujettis à l'IFI, **le nombre de foyers fiscaux s'acquittant d'un impôt sur le revenu nul ou négatif s'élève à 18 525** (soit 9,8 % de cet ensemble). Une fois retraités les foyers fiscaux concernés par un décès au cours de l'année[5], d'une part, et les personnes ne résidant pas fiscalement en France[6], d'autre part, le nombre de

---

[1] *Et disposant, à ce titre, d'un patrimoine immobilier dont la valeur nette est supérieure à 1,3 million d'euros.*

[2] *Le contribuable peut opter pour une imposition de ces revenus au barème progressif.*

[3] *Anciennement fixé à 30 %, le taux du PFU est de 31,4 % depuis le 1er janvier 2026 (12,8 % d'impôt sur le revenu et 18,6 % de prélèvement sociaux).*

[4] *À laquelle s'ajoute, depuis l'imposition des revenus de l'année 2025, la contribution différentielle sur les hauts revenus.*

[5] *Cette catégorie couvre à la fois l'hypothèse du décès d'une personne seule et celle d'un décès au sein du foyer fiscal. En cas de décès d'un conjoint, le conjoint survivant dépose deux déclarations de revenus : une déclaration commune pour le couple du 1er janvier de l'année jusqu'à la date du décès et une déclaration individuelle, au nom du conjoint survivant, de la date du décès au 31 décembre. Il en résulte une moindre imposition, voire une non-imposition.*

[6] *Et dont les revenus sont imposés dans l'État d'exercice de leur activité, en application des conventions fiscales bilatérales.*

foyers « IFI à IR nul ou négatif » est ramené à 13 324 à partir de données plus récentes[1].

Fait notable, la proportion de foyers IFI à IR nul ou négatif progresse avec le patrimoine immobilier :

- la proportion des foyers dont l'IR est nul ou négatif est de 10,2 % (6,5 % en retraitant les non-résidents et les personnes décédées en cours d'année) **parmi les 0,1 %** des foyers disposant des plus importants patrimoines immobiliers (soit 41 414 foyers fiscaux, pour un patrimoine moyen de 5,4 millions d'euros) ;

- et de 14,9 % (7,6 % hors non-résidents et personnes décédées au cours de l'année) **au sein des 0,01 %** des foyers disposant des plus importants patrimoines immobiliers (soit 4 144 foyers dotés d'un patrimoine immobilier moyen de 14 millions d'euros).

À noter que, pour l'imposition des revenus de l'année 2024, la DGFiP a affiné ses estimations et revu le nombre de foyers IFI à IR nul ou négatif à 18 513 et, en retraitant les non-résidents et les décès dans l'année, **à 13 324** (soit un total de **7 % des foyers fiscaux assujettis à l'IFI** et à l'IR).

[1] *Les premières données transmises à la commission des finances identifiaient 13 335 foyers IFI à IR nul ou négatif.*

Effectif et patrimoine immobilier des foyers dont l'impôt sur le revenu est nul ou négatif parmi les plus hauts patrimoines immobiliers, au titre de l'imposition des revenus de l'année 2024

(en nombre de foyers fiscaux, pourcentage et millions d'euros)

	Ensemble des foyers à l'IFI soumis à déclaration à l'IR (top 0,5 % du patrimoine immobilier)	**Plus haut millième (0,1 %) de patrimoine immobilier**	**Plus haut dix-millième (0,01 %) de patrimoine immobilier**
Nombre de foyers	189 060	41 414	4 144
…dont foyers à IR nul ou négatif	*18 525*	*4 240*	*619*
…dont foyers résidents à IR nul ou négatif, non concernés par un décès	*13 335*	*2 484*	*289*
Proportion des foyers à IR nul ou négatif	9,8 %	10,2 %	14,9 %
Proportion après retraitement résidence/décès	7,3 %	6,3 %	7,6 %
Proportion du patrimoine détenu par des foyers à IR nul ou négatif	10,4 %	11,5 %	15,6 %
Proportion après retraitement résidence/décès	7,0 %	6,5 %	7,4 %
Patrimoine immobilier médian des foyers à IR nul ou négatif	1,9 million d'euros	3,9 millions d'euros	10,4 millions d'euros
Patrimoine immobilier moyen des foyers à IR nul ou négatif	2,7 millions d'euros	5,4 millions d'euros	14,0 millions d'euros
Patrimoine immobilier minimum des foyers à IR nul ou négatif	1,3 million d'euros	2,8 millions d'euros	7,3 millions d'euros
Patrimoine immobilier maximum des foyers à IR nul ou négatif	142,0 millions d'euros	142,0 millions d'euros	142,0 millions d'euros

Source : commission des finances d'après les données transmises par le DESF

S'agissant des caractéristiques des foyers IFI à IR nul ou négatif, **leur profil est proche de celui de l'ensemble des foyers redevables de l'IFI.** Ainsi, l'âge médian du premier déclarant des foyers IFI à IR nul ou négatif est de 68 ans en 2024, contre 70 ans pour l'ensemble des foyers IFI assujettis à l'IR au titre des revenus 2024 (et 52 ans et demi pour les foyers non imposés à l'IFI)[1]. L'âge médian des foyers IFI à IR nul ou négatif est cohérent avec la structure des revenus de ces contribuables : 45 % de ces foyers ont comme principale source de revenus des pensions[2].

Répartition des foyers IFI à IR nul ou négatif selon la catégorie de revenus dominante dans le RFR

(en nombre de foyers fiscaux et en euros)

Revenus principaux	Nombre de foyers	RFR moyen
Activité salariée	2 186	73 303 euros
Pensionnés / retraités	5 989	49 777 euros
Activité non salariée	668	102 617 euros
Autres sources de revenus	4 053	65 015 euros
Non déterminé	428	10 729 euros
Total	13 324	59 667 euros

Note : les foyers dont aucune des quatre premières catégories de revenu n'atteinte 1 000 euros sont classés en « non déterminé ».

Source : commission des finances d'après les données transmises par le DESF

De même, **on constate des similitudes dans la répartition géographique de ces foyers fiscaux :** sans surprise, l'agglomération parisienne en concentre une proportion significative. De fait, 18,2 % des foyers IFI à IR nul ou négatifs résident à Paris et 29,9 % en Île-de-France en 2024. Sur l'ensemble des déclarants à l'IFI assujettis à l'IR au titre des revenus 2024, 43 % habitent en Île-de-France dont 23 % à Paris.

Toutefois, **une part substantielle** (44 %) des foyers IFI à IR nuls ne résident fiscalement pas en France. Il s'agit de contribuables, français ou étrangers, résidant à l'étranger et détenant un patrimoine immobilier en France.

[1] *DESF, « L'impôt sur la fortune immobilière en 2025 », DGFIP Statistiques n° 45, avril 2026.*
[2] *C'est-à-dire la première catégorie de revenu, lorsqu'elle dépasse 1 000 euros.*

B. UN PHÉNOMÈNE QUI S'EXPLIQUE PRINCIPALEMENT PAR DES COMPORTEMENTS D'OPTIMISATION VOIRE DE SUROPTIMISATION FISCALE

Les 13 324 foyers fiscaux résidents assujettis à l'IFI et dont l'IR est nul ou négatif recoupent **trois sous-ensembles :** il s'agit soit de foyers fiscaux déclarant de faibles revenus, soit de foyers fiscaux dont l'imposition se trouve effacée par des réductions ou crédits d'impôt, soit des foyers fiscaux relevant de ces deux catégories.

1. L'application des réductions et crédits d'impôt (RICI) n'explique que marginalement l'imposition nulle ou négative des revenus

La direction générale des finances publiques précise que le **RFR médian** des foyers IFI à IR nul ou négatif (hors décès de l'année et non-résidents) est de près de **38 900 euros**. Cela correspond, pour un cas simplifié (personne célibataire et salariée, sans revenu exonéré, ni déduction, et sans RICI), **à un revenu salarial d'environ 43 200 euros par an** (soit 3 600 euros nets par mois). Ces ménages ont donc « *des revenus modérés relativement à leur patrimoine immobilier* » qui les conduit à un IR avant RICI de moins de 4 800 euros.

S'agissant du deuxième cas de figure, sur les 13 324 foyers fiscaux visés, **deux tiers, soit 8 768 foyers, parviennent à un impôt sur le revenu nul ou négatif au travers de l'imputation de réductions ou de crédits d'impôt (RICI).** Toutefois, ces 8 768 foyers disposent d'un revenu imposable faible, faute de quoi l'application des réductions ou crédits d'impôt ne suffirait pas à la dispenser de l'impôt sur le revenu.

En effet, **les réductions et crédits d'impôt font l'objet d'un plafonnement**. Outre le fait qu'un certain nombre d'avantages fiscaux fait l'objet d'un plafonnement individuel, un mécanisme de plafonnement global de certains avantages fiscaux à l'impôt sur le revenu dont bénéficie un contribuable au titre d'une même année d'imposition est prévu à l'article 200-0 A du CGI. **Ainsi, l'avantage en impôt procuré à un foyer fiscal, au titre d'une même année par certains avantages fiscaux est limité à 10 000 euros**[1]. Ce plafond est applicable à tous les RICI, sauf exceptions limitativement énumérées[2].

Bien qu'une vingtaine de dépenses fiscales soit exclue de ce plafonnement global, soit en bénéficiant d'un plafond majoré (un plafond de 18 000 euros est prévu pour les investissements outre-mer et dans les

---

[1] *Depuis la loi de finances initiale pour 2013.*

[2] *Dont la réduction d'impôt au titre des frais de scolarité des enfants poursuivant des études secondaires ou supérieures, la réduction d'impôt accordée au titre de certaines dépenses liées à la dépendance, la réduction d'impôt au titre des dons faits par les particuliers, la réduction d'impôt dite « Malraux » ou le crédit d'impôt en faveur de l'aide aux personnes.*

SOFICA), soit en échappant à tout plafonnement global, **l'impact des RICI en termes d'effacement de l'impôt dû est limité.**

Impôt dû par les foyers IFI à IR nul ou négatif, avant application des réductions et crédits d'impôt

Impôt moyen	Impôt médian	Quartile inférieur	Quartile supérieur
8 917 euros	2 604 euros	739 euros	5 555 euros

Source : commission des finances d'après les données transmises par le DESF

Ainsi, si l'impact des RICI n'est pas anodin – l'impôt médian avant application des RICI étant de 2 604 euros – il ne parvient à effacer l'impôt que parce que celui-ci est d'emblée relativement faible. **Près des trois quarts des foyers IFI dont l'impôt sur le revenu est totalement effacé par ces niches fiscales affichent un impôt avant RICI inférieur à 5 555 euros**. **La principale explication tient donc à la faiblesse des revenus déclarés.** Même quand l'impôt a été effacé par les RICI, **il n'est pas exclu que les revenus imposés aient, préalablement, été réduits** par des déductions, exonérations ou par de la thésaurisation dans des véhicules fiscalement distincts du contribuable.

À noter que le **Conseil des prélèvements obligatoires** a été saisi par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale d'une demande de rapport portant sur « *l'évolution depuis 2017 des montants réels d'impôts sur le revenu et des réductions d'impôts et crédits d'impôts en fonction des différents niveaux de revenus* », dont les rapporteurs sont les députées Mathilde Feld et Eva Sas. Dans ce cadre, le CPO envisage d'analyser plus précisément la situation des 13 324 foyers IFI à IR nul ou négatif.

2. S'il existe des foyers IFI au revenu « authentiquement faible », l'optimisation du revenu fiscal de référence lui-même explique pour une part significative la faible imposition à l'IR de ces contribuables

Aux foyers IFI présentant un IR suffisamment faible pour être totalement annulé par l'application de RICI **s'ajoutent les foyers présentant un IR nul avant RICI, soit environ un tiers** des 13 324 foyers fiscaux concernés (4 556).

Dans ses réponses au questionnaire du Président et du Rapporteur général, la direction générale des finances publiques estime que la faiblesse du revenu fiscal de référence affiché par les foyers IFI à IR nul ou négatif peut s'expliquer par une pluralité de facteurs[1].

Facteurs explicatifs d'un revenu faible ou nul au sein de la catégorie des foyers IFI à IR nul ou négatif

(en nombre de foyers fiscaux et en pourcentage)

Foyers IFI à IR nul ou négatif…	**13 324**	**100 %**
…dont l'IR est nul avant application des réductions et crédits d'impôt…	4 556	34 %
…dont l'impôt est réduit de plus de 2 000 euros par imputation de charges déductibles ou de déficits fonciers supérieurs	*2 893*	*22 %*
…dont foyers avec plus de 2 000 euros de revenus exonérés d'impôt ou relevant du régime micro-entrepreneur	*205*	*2 %*
…dont les revenus sont faibles et qui n'entrent pas dans les deux sous-catégories précédentes	*1 458*	*11 %*
…dont l'IR est positif avant application des réductions et crédits d'impôt	8 768	66 %

Source : commission des finances d'après les éléments transmis par le DESF

Premièrement, le revenu à partir duquel l'impôt dû est calculé pour ces foyers peut être diminué par l'imputation de charges déductibles ou de déficits. Sur l'ensemble des 4 556 foyers IFI dont l'impôt sur le revenu est nul avant application des RICI, un total de 2 893 foyers fiscaux a déduit plus de 2 000 euros de charges ou de déficits. Ces leviers fiscaux permettent à ces foyers de réduire par plus de deux leur RFR médian, de 29 126 euros annuels à 14 247 euros[2].

Pour rappel, **certaines charges déductibles peuvent être directement imputées sur le revenu global du foyer fiscal**[3]. Elles sont limitativement énumérées par la loi et comprennent : les pensions alimentaires, les cotisations versées à l'épargne retraite, certaines catégories de cotisations sociales

[1] *Qui peuvent également expliquer la faiblesse de l'impôt dû par les contribuables dont l'IR est annulé par l'application de RICI.*

[2] *Et leur RFR moyen de 52 318 euros à 23 459 euros.*

[3] *Ces charges se distinguent des charges déductibles au niveau de chaque catégorie de revenus et de celles qui sont prises en compte au stade ultérieur du calcul de l'impôt, soit les RICI.*

énumérées au II de l'article 156, les arrérages de certaines rentes énumérées au même II, les charges foncières des immeubles historiques et assimilés énumérées à l'article 156 *bis* du CGI, les frais d'accueil d'une personne âgée de plus de 75 ans dans le besoin et la fraction déductible de 6,8 points de CSG relative aux revenus du patrimoine imposés à l'impôt sur le revenu au barème progressif[1].

De plus, dans le cas de la location nue au régime réel d'imposition (au-delà de 15 000 euros de loyers par an, par opposition au régime du micro-foncier), **lorsque des charges liées à un bien mis en location[2] pendant trois ans excèdent les revenus fonciers perçus, ce déficit foncier peut être imputé sur le revenu global** dans la limite annuelle de 10 700 euros par an, en application du 3° du I de l'article 156 du CGI[3]. Cette déduction s'applique automatiquement et il est possible de reporter sur le revenu global des six années suivantes le déficit foncier.

Deuxièmement, au sein des 4 556 foyers IFI dont l'impôt sur le revenu est nul avant application des RICI, une part de contribuables voit son impôt ramené à zéro par l'exonération de certains revenus ou au titre du régime de micro-entrepreneur du fait du prélèvement libératoire. **Ainsi, 205 foyers se trouvent dans cette situation.**

À noter que sur les 1 458 foyers fiscaux assujettis à l'IFI dont l'IR est nul avant application des réductions et crédits d'impôt et qui ne relèvent pas des deux catégories précédentes, **la direction générale des finances publiques identifie seulement « *quelques ménages* » dont la situation correspondrait à celle de la « *veuve de l'île de Ré* »,** soit la combinaison de faibles revenus et d'un patrimoine immobilier proche du seuil de l'IFI (correspondant uniquement à un immobilier de jouissance non producteur de revenus). Il existe également, comme l'a exposé la direction de la législation fiscale lors de son audition, des situations de foyers fiscaux dont le « *revenu économique est authentiquement faible* », citant à titre d'exemple le cas de travailleurs indépendants à la retraite percevant peu de pensions mais vivant d'une plus-value de cession.

Troisièmement, une part significative de ces ménages pourrait aussi avoir recours à d'autres mécanismes permettant encore d'exclure les revenus du calcul de l'IR dans une logique d'optimisation fiscale. S'agissant des

---

[1] *À l'exception des gains de levée d'options ou d'acquisition d'actions gratuites attribuées avant le 28 septembre 2012 imposés sur option selon les règles des traitements et salaires, des revenus des immeubles situés en France perçus par les non-résidents et des plus-values et créances imposées lors du transfert du domicile hors de France. Il en va de même pour les revenus du patrimoine imposés à un taux proportionnel ou soumis à un prélèvement forfaitaire libératoire.*

[2] *Ces charges sont énumérées à l'article 31 du CGI.*

[3] *La limite de déduction sur le revenu global est portée jusqu'à 21 400 euros pour les dépenses de travaux de rénovation énergétique qui permettent à un bien de passer d'une classe énergétique E, F ou G, à une classe de performance énergétique A, B, C ou D, au plus tard le 31 décembre 2025.*

13 324 foyers IFI à IR nul ou négatif, deux méthodes principales sont identifiées par la DGFiP.

D'une part, **une part des foyers fiscaux concernés peuvent avoir recours à la thésaurisation de leur revenu économique dans des véhicules fiscalement distincts du contribuable**, soit des sociétés contrôlées par le contribuable (comme des sociétés dites holdings ou des sociétés civiles immobilières), soit des contrats d'assurance-vie. Ces mécanismes sont plus particulièrement exposés dans la partie III.

La direction générale des finances publiques a procédé à un appariement pour identifier les sociétés déposant une liasse fiscale et soumises à l'impôt sur les sociétés[1] détenues, au moins partiellement, par des foyers IFI à IR nul ou négatif. Au sein des 13 324 foyers de cet ensemble**, 2 009 foyers fiscaux sont actionnaires d'au moins une entreprise.** Ces foyers détenant en moyenne des parts dans plus de deux sociétés, le nombre total d'entités concernés **s'élève à 4 200 entreprises**. À noter qu'il s'agit d'une estimation basse : l'appariement avec les numéros fiscaux des entreprises ne fonctionne que dans 80 % des cas. **Cinq secteurs d'activités sont plus particulièrement concernés parmi ces sociétés :**

- la location de terrains et d'autres biens immobiliers pour 29 % (code NAF/APE[2] 6820B) ;

- les activités des sociétés de holdings pour 9 % (code NAF/APE 6420Z) ;

- la location de logements pour 7 % (code NAF/APE 6820A) ;

- le conseil pour les affaires et autres conseils de gestion pour 6 % (code NAF/APE 7022Z) ;

- et la gestion de fonds pour 4 % (code NAF/APE 6630Z).

D'autre part, **les auditions menées par le Président et le Rapporteur général ont suggéré que la part des revenus locatifs dans les revenus des foyers IFI à IR nul ou négatif pourrait expliquer la minoration de leur imposition**. La direction de la législation fiscale, dans ses réponses écrites, estime que le recours à grande échelle à la location meublée « *permet, par l'amortissement de la valeur du bien loué (qui ne correspond à aucune dépense effectivement décaissée ni à une authentique dévalorisation du bien découlant de son usure), d'effacer l'imposition des revenus locatifs.* » De même, des avocats fiscalistes entendus ont cité les amortissements et déficits fonciers comme des mécanismes courants de minoration des revenus imposables.

---

[1] *Excluant donc la plupart des SCI à l'impôt sur le revenu.*

[2] *Le code APE (« activité principale exercée ») permet d'identifier la branche d'activité principale d'une entreprise ou d'une société. Il se base sur la Nomenclature nationale d'activités française (NAF). C'est pourquoi on l'appelle aussi parfois code NAF.*

Pour rappel, les revenus tirés de la location de locaux meublés, en tant que loueur en meublé non professionnel (LMNP), sont soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu. Ils doivent être déclarés en tant que bénéfices industriels et commerciaux (BIC). Dans le cadre du régime réel, **le propriétaire peut déduire de ses bénéfices l'amortissement des meubles et de l'immeuble mis en location**[1]. Cet avantage fiscal constitue un levier puissant de minoration du revenu : en 2024, le rapport de la députée Annaïg Le Meur a estimé que **68 % des contribuables loueurs en meublé ne déclarent aucun revenu, voire déclarent un déficit**, contre 14 % des contribuables effectuant une Par ailleurs, **les amortissements associés à la location meublée n'apparaissent pas sur les déclarations de revenu lorsque la location meublée s'effectue au travers d'une SCI**, les contribuables ayant la faculté de recourir à une société soumise à l'IS en matière immobilière (généralement une SCI à l'IS). Faute d'intégration d'annexes papier contenant ces informations dans les bases de données exploitées par le DESF, **ce dernier n'est pas en mesure de déterminer la part des foyers IFI à IR nul ou négatif détenant un patrimoine immobilier au travers d'une SCI.**

Nombre de redevables IFI dont l'IR est nul ou négatif,
selon le nombre de biens immobiliers possédé en détention directe

(en nombre de redevables et en pourcentage)

	Déclarant 1 du foyer fiscal		**Déclarant 2 du foyer fiscal**		**Ensemble**	
	Effectifs	Pourcentage	Effectifs	Pourcentage	Effectifs	Pourcentage
Foyers IFI à IR nul ou négatif	13 310	100 %	7 709	100 %	21 019	100 %
Absents des bases de données de taxe foncière	1 701	13 %	1 257	16 %	2 958	14 %
Propriétaire direct d'un local	2 160	16 %	1 469	19 %	3 629	17 %

[1] *En application de l'article 39 C du CGI.*

Propriétaire direct de deux locaux	2 102	16 %	1 361	18 %	3 463	16 %
Propriétaire direct de trois locaux	7 347	47 %	3 622	47 %	10 969	52 %

Note : seule la possession directe du bien est recensée (la propriété au travers d'une société explique les redevables absents des données de taxe foncière), la possession peut toutefois être totale ou partielle.

Source : commission des finances d'après les données transmises par le DESF

Quatrièmement, le montant de l'impôt sur le revenu de ces foyers fiscaux peut être réduit par des **comportements de fraude**. Comme exposé *infra*, si ces comportements existent, les résultats du contrôle fiscal ne font pas apparaître de spécificité pour l'échantillon des foyers IFI à IR nul ou négatif.

C. UN NOMBRE GLOBALEMENT STABLE, QUI MASQUE DES ÉVOLUTIONS INTERNES ET JUSTIFIERAIT UN SUIVI PLUS APPROFONDI

Les données transmises à la demande de la commission des finances démontrent, sur les trois derniers millésimes de revenus une relative stabilité du **nombre des foyers IFI à IR nul ou négatif, tant dans ses effectifs que dans la part de ces foyers au sein des foyers IFI assujettis à l'IR.**

Foyers IFI à IR nul ou négatif pour les millésimes de revenus 2022 à 2024

(en nombre de foyers fiscaux et en pourcentage)

Revenus de l'année	Nombre de foyers IFI assujettis à l'IR	Nombre de foyers IFI à IR nul ou négatifs (hors décès de l'année et hors non-résidents)	Part des foyers IFI à IR nul dans l'ensemble des foyers IFI assujettis à l'IR
2024	189 053	13 324	7 %
2023	181 554	14 514	8 %
2022	172 891	13 872	8 %

Source : commission des finances d'après les données transmises par le DESF

S'il ne s'agit pas nécessairement des mêmes contribuables, les caractéristiques du revenu fiscal de référence de ces foyers fiscaux demeurent également stables.

Répartition des foyers IFI à IR nul ou négatif selon leur revenu fiscal de référence pour les millésimes de revenus 2022 à 2024

(en nombre de foyers fiscaux et en euros)

Revenus de l'année	Effectifs	RFR moyen	RFR médian	RFR minimal	RFR maximal
2024	18 513	45 807 euros	26 269 euros	0 euro	10 488 281 euros
2023	18 951	46 134 euros	29 208 euros	0 euro	11 083 714 euros
2022	18 048	44 734 euros	28 044 euros	0 euro	10 363 668 euros

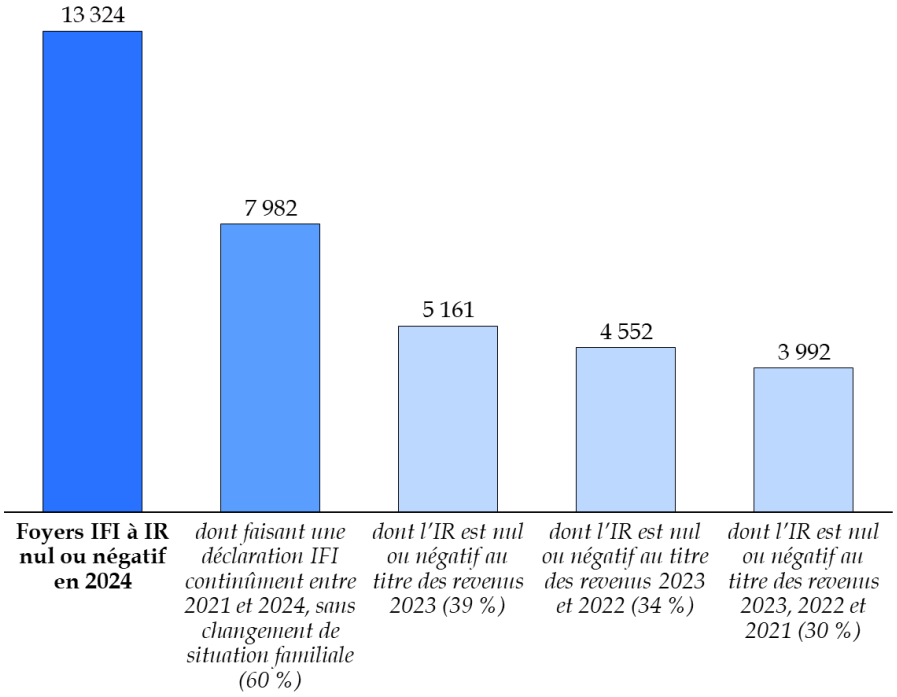
Note : les foyers IFI à IR nul ou négatifs compris dans ce tableau intègrent les décès de l'année et les non-résidents.

Source : commission des finances d'après les données transmises par le DESF

Sans disposer d'un véritable suivi statistique des foyers IFI à IR nul ou négatif, une part significative (environ un tiers) ne s'acquitte d'aucun impôt sur le revenu depuis l'imposition des revenus 2021.

Foyers « IFI à IR nul ou négatif » de façon continue entre 2021 et 2024

(en nombre de foyers fiscaux et en pourcentage)



Source : commission des finances d'après les données transmises par le DESF

Cette pérennité de la faible imposition de ces profils devrait être plus marquée encore en incluant les foyers IFI s'acquittant d'un très faible montant d'impôt sur le revenu.

D. AU-DELÀ DE L'IR « NUL OU NÉGATIF », UNE PARTIE SUBSTANTIELLE DES FOYERS IFI PRÉSENTE UN TAUX MOYEN D'IMPOSITION FAIBLE

Pour apprécier l'évitement de l'imposition des revenus par les foyers les plus aisés, le critère de l'IR « nul ou négatif » apparaît imparfait.

En premier lieu, **il peut être complété par l'examen du nombre de foyers IFI dont le taux moyen d'imposition à l'impôt sur le revenu est faible au regard de leur patrimoine**. Si la détermination de la faiblesse de ce taux d'imposition comporte une part d'arbitraire, il est possible de retenir : d'une part, un taux moyen relativement bas de 10 % d'imposition et, d'autre part, un taux moyen de 20 %, retenu par le Gouvernement comme le taux plancher de la contribution différentielle sur les hauts revenus.

En partant de ces deux seuils, sur la même population des foyers fiscaux assujettis à l'IFI et à l'IR, on constate, pour les revenus de l'année 2024, que 56 657 foyers fiscaux IFI ont un **taux moyen d'imposition inférieur à 10 %**, soit 30 % des foyers IFI assujettis à l'IR. **En retraitant les non-résidents, les décès**, les fonctionnaires internationaux et les foyers fiscaux bénéficiant de RICI annulant une double imposition de revenus de source étrangère, **ce sont 43 845 foyers IFI qui s'acquittent d'un impôt sur le revenu inférieur à 10 % de leur RFR, soit 23,2 % des foyers IFI payant l'IR**.

De plus, 48 054 foyers IFI ont un taux moyen d'IR inférieur à 20 %, soit 25,42 % du total (39 797 en excluant les mêmes catégories). La direction générale des finances publiques souligne cependant que de nombreux contribuables ont un taux d'imposition moyen inférieur à ces seuils.

Répartition des foyers IFI selon leur taux moyen d'imposition à l'impôt sur le revenu au titre de l'imposition des revenus 2024

(en pourcentage et en nombre de foyers fiscaux)

Revenus de l'année	Taux moyen d'imposition à l'IR	Effectifs	*Dont non-résidents ou concernés par un décès*	*Dont fonctionnaires internationaux*	*Dont foyers bénéficiant de RICI annulant une double imposition de revenus de source étrangère*
2024	Inférieur à 20 %	48 054 (25,4 %)	3 840	22	4 395
	Entre 10 % et 20 %	84 342 (44,6 %)	1 012	46	8 776
	Inférieur à 10 %	56 657 (30 %)	6 319	135	6 358

Note : le taux moyen d'imposition est celui figurant sur les avis d'imposition des foyers fiscaux. Il se distingue du taux de prélèvement à la source et correspond au ratio entre l'impôt dû (i.e. l'impôt au barème, la CEHR et l'impôt proportionnel, dont le PFU) et le revenu imposable compris au sens large (incluant des revenus taxés à taux forfaitaire).

Source : commission des finances d'après les données transmises par le DESF

E. DES CONTRIBUABLES IDENTIFIÉS PAR LES SERVICES DU CONTRÔLE FISCAL

Sans cibler spécifiquement la population des foyers IFI à IR nul ou négatif, **le service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal** (SJFC) intègre la combinaison d'un faible revenu et d'un patrimoine immobilier élevé parmi les thématiques de couvertures des risques patrimoniaux et de revenus.

Les conclusions du groupe de travail national sur la fiscalité du patrimoine, remises en 2022, **ont identifié un seuil de cinq millions d'euros de patrimoine immobilier permettant de cibler les dossiers à enjeux**. Ainsi, déclarer un revenu faible (inférieur à 20 000 euros de RFR) tout en disposant d'un patrimoine immobilier assujetti à l'IFI supérieur ou égal à cinq millions d'euros constitue un risque identifié dans le croisement de données de masse, ou « *data mining* », opéré au sein de la DGFiP, par le bureau de la programmation des contrôles et analyse des données (SJCF-1D).

Pour autant, ce critère d'identification ne signifie pas que le dossier détecté fait automatiquement l'objet d'un contrôle. L'ensemble des dossiers identifiés sur le fondement de ces critères est transmis aux services instructeurs qui sélectionnent, au sein du stock de dossiers à risques, ceux qui feront effectivement l'objet d'un contrôle. En effet, à la suite d'un changement

de stratégie en 2018, la DGFiP s'attache à **cibler les contrôles sur les dossiers les plus risqués, dans un objectif d'amélioration du taux de redressement**. Le contrôle des personnes physiques déclarant **plus d'un million d'euros de revenus** bruts par foyer fiscal ou **plus de 6,9 millions** d'euros de patrimoine immobilier[1] relève d'une direction nationale spécialisée, la direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF), créée en 1983 et chargée du contrôle fiscal des dossiers des particuliers dits sensibles ou à forts enjeux.

Au titre des revenus de l'année 2022, le SJFC indique que **884 foyers fiscaux ont déclaré un revenu fiscal de référence inférieur à 20 000 euros et des actifs immobiliers supérieurs à cinq millions d'euros**. Sur cet ensemble, un total de 235 foyers fiscaux (26,5 %) ont fait l'objet d'un contrôle entre 2023 et 2025.

Par comparaison, au sein des 13 324 foyers IFI à IR nul ou négatif, **le taux de contrôle s'élève à 22 % avec 2 910 foyers visés**. Au sein du dernier décile de patrimoine de cet ensemble (au-delà de 3,6 millions d'euros de patrimoine immobilier, soit environ 1 300 foyers), le taux de contrôle atteint 34 %.

Sur cette même période, les droits rappelés à la suite des contrôles clos sur les 13 324 foyers IFI à IR nul ou négatif se répartissent entre une part de **45 % au titre de l'impôt sur le revenu**, de 31 % au titre des droits d'enregistrement et de 17 % au titre des cotisations sociales (pour un total de **104 millions d'euros** de droits redressés et de **28 millions d'euros** de pénalités[2]). Ainsi, lorsque les services du contrôle fiscal procèdent à une rectification, celle-ci ne porte pas nécessairement sur l'impôt sur le revenu. **La minoration des revenus par non-déclaration ou fraude n'apparaît pas comme le principal motif de rectification** et ne permet donc pas d'expliquer le décalage entre le niveau des revenus déclarés et le patrimoine immobilier.

Au total, **les foyers IFI à IR nul ou négatif ne présentent pas un taux de rectification supérieur à l'ensemble des redevables de l'IFI**, en dépit d'un taux de contrôle supérieur, **ce qui laisse supposer une absence de comportements spécifiques de fraude de la part de ces contribuables :**

- ainsi, sur l'ensemble des 13 324 foyers IFI à IR nul ou négatif**, le taux de rectification observé, pour 2 910 foyers contrôlés, est de l'ordre de 58 %** entre 2023 et 2025, contre 58,2 % sur l'ensemble des redevables de l'impôt sur la fortune immobilière en 2022 (pour un taux de contrôle de 19,2 %) ;

- **le taux de rectification observé est même proportionnellement inférieur lorsque l'on se concentre sur les 10 % les plus aisés**. Alors qu'il est de **46 % pour le dernier décile** de patrimoine immobilier des foyers IFI à IR nul ou négatif (soit les foyers dont le patrimoine immobilier dépasse 3,6 millions d'euros), **il est de 54,8 % pour le dernier décile de patrimoine**

---

[1] *Ce qui représente un portefeuille d'environ 22 000 contribuables.*

[2] *Pour le dernier décile de la distribution de patrimoine immobilier au sein des foyers IFI à IR nul, le total des droits recouvrés représente 47 millions d'euros et les pénalités, 14 millions d'euros.*

immobilier des foyers IFI (soit des actifs immobiliers d'une valeur supérieure à quatre millions d'euros).

Suite à la publication du chiffre des 13 324 foyers IFI à IR nul ou négatif, il a été demandé à la DNVSF de mener une analyse plus fine des contrôles fiscaux réalisés sur la population des 13 000 foyers relevant de sa compétence afin d'identifier des typologies de redressements. Cette étude, menée sur 492 foyers, a confirmé l'importance du niveau de couverture et de contrôle :

- environ **87 % des contribuables ont été identifiés** au moins une fois dans les outils d'analyse-risque ;

- près de **18 % ont effectivement été sélectionnés** en vue d'un contrôle par la DNVSF, clos après le 1er janvier 2023, une proportion passant à plus de 35 % en intégrant les contrôles réalisés par les directions départementales et régionales après dérogation accordée par la DNSVF ;

- en étendant la période de contrôle entre 2016 et 2025, **le taux de contrôle augmente à 42 %**.

La DNVSF estime que « *l'étude ne met pas en évidence un niveau de risque fiscal structurellement supérieur à celui observé dans d'autres populations comparables.* ***Les risques identifiés relèvent majoritairement de problématiques classiques de fiscalité patrimoniale*** *(IFI, plus-values, revenus mobiliers, comptes étrangers), sans singularité marquée ni concentration anormale de comportements frauduleux. La diversité des situations et des profils* ***confirme une population hétérogène****.* »[1]

Sur le plan des résultats, le rendement des contrôles réalisés est variable et **le taux de dossiers à faible rendement est même plus important** que le taux global réalisé par cette direction. Les contrôles opérés sur cette population n'apparaissent pas plus « rémunérateurs » que d'autres catégories.

[1] *Réponses écrites au questionnaire du Président et du Rapporteur général.*

Fraude fiscale, évasion fiscale, optimisation fiscale… de quoi parle-t-on ?

Très présents dans les débats publics, différents concepts peuvent être rattachés au contournement de l'impôt. S'ils présentent à la fois des définitions variables et des contours poreux, il est possible d'en opérer une décomposition[1]. L'ensemble de ces notions peut être appréhendée au travers de l'expression englobante d'**évitement fiscal**.

La **fraude fiscale** est définie par le code général des impôts qui dispose que « *quiconque s'est frauduleusement soustrait ou a tenté de se soustraire frauduleusement à l'établissement ou au paiement total ou partiel des impôts visés dans la présente codification, soit qu'il ait volontairement omis de faire sa déclaration dans les délais prescrits, soit qu'il ait volontairement dissimulé une part des sommes sujettes à l'impôt, soit qu'il ait organisé son insolvabilité ou mis obstacle par d'autres manœuvres au recouvrement de l'impôt, soit en agissant de toute autre manière frauduleuse, est passible, indépendamment des sanctions fiscales applicables, d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction* »(art. 1741 CGI).

Distinct de la fraude, l'**abus de droit** correspond aux actes juridiques fictifs ou à la recherche par le contribuable d'une application littérale des textes à l'encontre des objectifs poursuivis par leurs auteurs, dans un but exclusivement (article L. 64 du livre des procédures fiscales) ou principalement (article L. 64 A du LPF, abus de droit « allégé ») fiscal.

L'**optimisation fiscale**, également désignée par l'OCDE comme « *planification fiscale* » désigne, pour le contribuable, le fait de choisir, parmi plusieurs options légales, la moins coûteuse sur le plan fiscal. En ce sens, la jurisprudence lui reconnait un principe de « *libre-choix de la voie la moins imposée* ». Elle intègre l'**exil fiscal**, qui correspond à un transfert volontaire de domiciliation fiscale dans une autre juridiction pour un motif fiscal. Par opposition à la fraude et à l'abus de droit, l'optimisation est légale, même si elle peut soulever des débats en termes d'équité. En ce sens, la notion de **suroptimisation fiscale** est apparue plus récemment dans le débat public. Pour le CPO, elle peut être assimilée à l'optimisation fiscale agressive, qui consiste « *tirer parti des subtilités d'un système fiscal ou des incohérences entre plusieurs systèmes fiscaux afin de réduire l'impôt à payer* » et peut relever de l'abus de droit. Selon la DLF, il s'agit d'un « *concept non juridique qui vise des situations où des dispositifs légaux ont été utilisés sans détournement de l'objectif du législateur mais avec une intensité, par l'ampleur des montants concernés, ou par l'accumulation de dispositifs avantageux, telle que cela finit par excéder l'intention du législateur*. » Comme l'ont souligné les auditions, la caractérisation de l'abus de droit est ardue tant la frontière entre optimisation et abus de droit est brouillée.

L'**évasion fiscale** constitue, selon le CPO, toute opération destinée à réduire le montant des prélèvements dont le contribuable doit normalement s'acquitter, et dont la régularité est incertaine. Elle peut relever soit de l'optimisation fiscale soit de la fraude fiscale.

Source : commission des finances d'après les réponses aux questionnaires du Président et du Rapporteur général et les travaux du Conseil des prélèvements obligatoires

[1] *Inspirée des auditions et contributions écrites et du rapport d'Alexandre Jehan et de Clément Puechbroussou,* « Fraude et évitement en matière d'imposition des revenus des personnes physiques », *rapport particulier n° 4, établi dans le cadre de la préparation du rapport* « Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus » *du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), octobre 2024.*

II. UN APERÇU PAR PROCURATION, FAUTE DE MIEUX ET NÉCESSAIREMENT IMPARFAIT, DE L'ÉVITEMENT FISCAL DES FOYERS LES PLUS FORTUNÉS

A. LE PATRIMOINE IMMOBILIER NE CONSTITUE QU'UNE FRACTION MINORITAIRE DU PATRIMOINE DES PLUS AISÉS

Comme ont pu l'illustrer les auditions menées dans le cadre du présent rapport, **il n'existe pas de définition univoque des foyers les plus aisés, plusieurs institutions envisageant des critères et périmètres distincts** (voir *infra* partie II. D.). Les 13 324 foyers IFI à IR nul ou négatif semblent néanmoins s'insérer dans le champ des « très hauts patrimoines », soit les 0,1 % des plus riches en termes de revenus ou de patrimoine (40 700 foyers fiscaux en 2022), identifiés dans une note d'analyse de la DGFiP en janvier 2025[1]. Dans cet ensemble, la DGFiP distingue les foyers à très hauts revenus (THR) et les foyers à très hauts patrimoine (THP). Selon cette étude, entrent dans la catégorie des THP les 0,1 % des foyers avec les patrimoines les plus élevés, soit ceux dont le patrimoine est au moins de 2,7 millions d'euros en 2022.

Élément notable, **les deux catégories des THR et des THP ne se recoupent que faiblement**, comme exposé dans l'introduction *supra*. Il s'agit d'un élément d'explication possible du nombre de foyers soumis à l'impôt sur la fortune immobilière dont l'impôt sur le revenu est nul ou négatif.

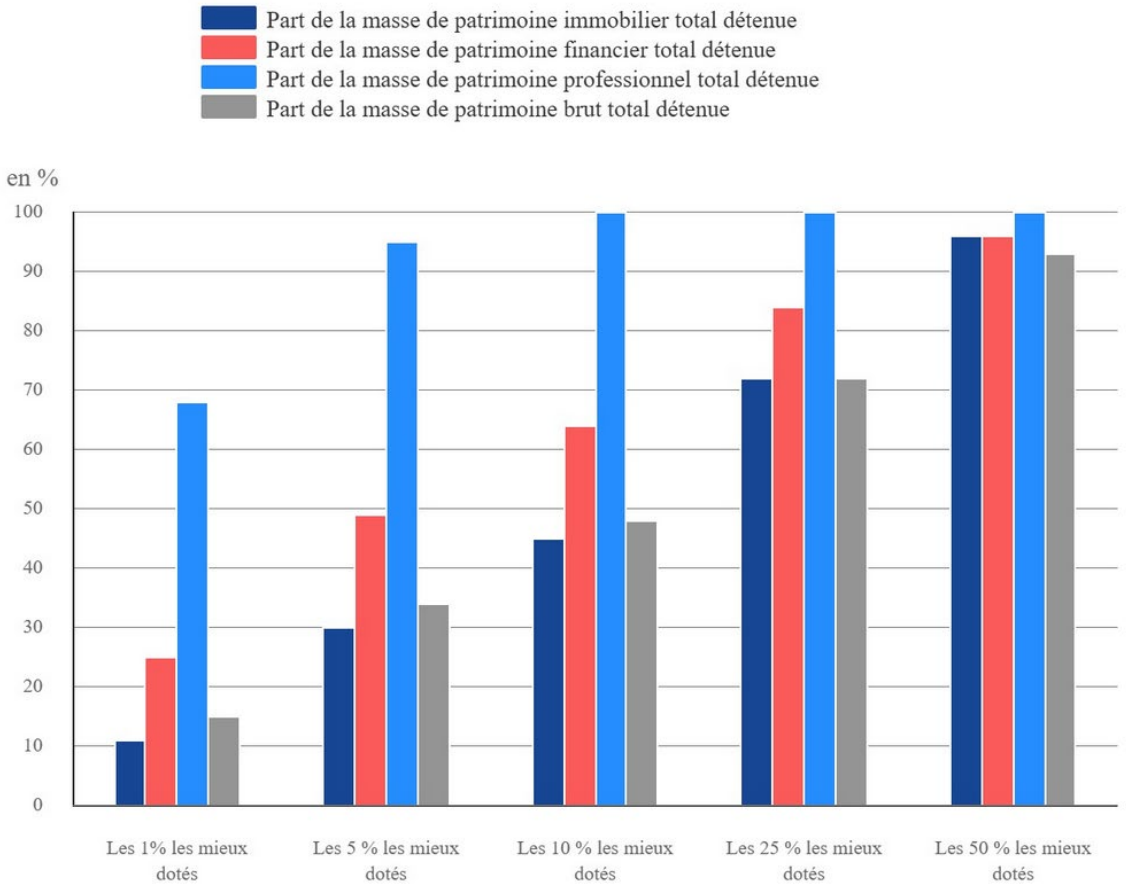
En 2016, dernière année où les données déclaratives de l'impôt de solidarité sur la fortune étaient disponibles, **le patrimoine moyen des foyers à très hauts patrimoines était de l'ordre de 10,2 millions d'euros, réparti entre 79 % de patrimoine mobilier et 21 % de patrimoine immobilier** (contre respectivement 30 % et 70 % pour l'ensemble des foyers hors THP). Sur la période 2003-2016, la part du patrimoine immobilier est restée stable, entre 20 % et 25 % du patrimoine total.

Sur une population plus large (les 1 % les mieux dotés en patrimoine) et à partir des données déclaratives de l'enquête « Histoire de vie et Patrimoine », l'Insee souligne que le patrimoine immobilier représente 36 % du patrimoine brut total du dernier centile début 2024.

---

[1] *Olivier Arnal, Romain Loiseau et Vincent Vicaire,* « Revenus et patrimoine des foyers les plus aisés en France », *DGFiP Analyses n° 8, janvier 2025.*

Composition du patrimoine brut des ménages par dixième, début 2024



Source : Insee, enquête Histoire de vie et Patrimoine 2023-2024

Si les foyers IFI à IR nul ou négatif ne correspondent qu'imparfaitement à cette catégorie (leur seuil de patrimoine immobilier minimum ne se situant qu'à 1,3 million d'euros, ils s'insèrent dans les 0,5 % de foyers disposant des plus hauts patrimoines), il est possible de supposer qu'une partie d'entre eux suit la même répartition et que leur patrimoine immobilier ne représente qu'une part minoritaire de leur patrimoine total.

Patrimoine immobilier brut des foyers IFI à IR nul ou négatif en 2024

(en milliards d'euros et en millions d'euros)

Patrimoine immobilier brut	Montant
Total	51,9 milliards d'euros
Moyen	2,8 millions d'euros
Médian	2 millions d'euros
Minimum	1,3 million d'euros
Maximum	142 millions d'euros

Source : commission des finances d'après les données transmises par le DESF

B. L'IMPÔT SUR LE REVENU N'EST QUE L'UN DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES AUXQUELS LES MÉNAGES SONT ASSUJETTIS

Il serait évidemment inexact d'affirmer que les ménages les plus aisés ne s'acquittent d'aucune imposition. Dans le cas des foyers IFI à IR nul ou négatif, cette situation ne signifie pas que ces foyers ne paient aucun impôt ni cotisation sociale.

S'agissant des seuls prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages, le Conseil des prélèvements obligatoires estimait, en 2023, que leur rendement se répartissait entre 40 % pour les prélèvements sur les revenus et les plus-values tirés du patrimoine, 30 % sur l'imposition de la transmission de patrimoine et 30 % sur la détention de patrimoine immobilier, pour des **recettes fiscales d'un total de 108,5 milliards d'euros**. Dans le cas des revenus du patrimoine, les prélèvements sociaux sont quasiment universels et représentent une large majorité (68 %) des prélèvements obligatoires sur cette catégorie de revenu en 2023.

Dans son étude sur l'imposition des foyers les plus fortunés[1], **l'Institut des politiques publiques élargit encore le champ des contributions dont s'acquittent les plus aisés**. En retenant un taux d'imposition dont le dénominateur est le revenu économique des ménages, notion introduite par l'IPP[2], cette étude inclut dans les impositions acquittées par les ménages les cotisations sociales non contributives et l'impôt sur les sociétés payé par les

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

[2] *En incluant dans le revenu des ménages les profits non distribués par des sociétés dont ils possèdent au moins 10 % des parts, ou dont les informations disponibles dans les sources commerciales permettent de présumer d'une position de contrôle.*

entreprises contrôlées par le foyer fiscal (c'est-à-dire dont les ménages possèdent au moins 10 % des parts).

Récapitulatif des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages

Motif de taxation		Assiette retenue	Impôts	Application des prélèvements sociaux
Détention	Patrimoine immobilier	Valeurs cadastrales	Taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties	Non
		Valeur nette du patrimoine immobilier, au 1er janvier de l'année	Impôt sur la fortune immobilière	Non
Revenus et plus-values	Revenus immobiliers	Loyers perçus	Impôt sur le revenu (revenus fonciers pour les locations nues et BIC pour les locations meublées)	Oui (article L. 136-6 du code de la sécurité sociale)
	Cessions immobilières	Plus-values immobilières	Impôt sur le revenu	Oui (article L. 136-7 du code de la sécurité sociale)
	Revenus mobiliers	Dividendes, revenus distribués, intérêts et produits de placement	Impôt sur le revenu	Oui (article L. 136-6 du code de la sécurité sociale pour les revenus du patrimoine et L. 136-7 pour les revenus de placement)
		Livrets d'épargne réglementée	n.a.	Non
	Cessions mobilières	Plus-values de cession nettes	Impôt sur le revenu	Oui (article L. 136-7 du code de la sécurité sociale)

Transmission	Transactions immobilières	Prix d'achat du bien immobilier	Droits de mutation à titre onéreux	Non
	Donations et succession	Valeur du patrimoine transmis	Droits de mutation à titre gratuit	Non

Source : commission des finances, d'après la réglementation en vigueur

Au total, si la situation des foyers IFI à IR nul ou négatif constitue une utile porte d'entrée dans la problématique de l'évitement fiscal des ménages les plus aisés, **cette échantillon n'illustre qu'imparfaitement ce sujet :**

- d'une part, **cette population est relativement limitée** et ne recouvre pas tous les foyers les plus aisés en termes de patrimoine ;

- d'autre part, **il est difficile d'objectiver la part de ces foyers fiscaux ayant effectivement recours à des mécanismes d'optimisation** leur permettant d'afficher de faibles revenus. Si une partie de ces contribuables peut thésauriser ses revenus dans un véhicule fiscalement distinct, il est inexact, comme vu précédemment, d'affirmer qu'il n'existe pas, parmi ces foyers fiscaux, des ménages avec un revenu économique authentiquement faible.

III. UN RETOUR SUR LES DONNÉES ISF PERMET DE CONSTATER L'AMPLEUR DU PHÉNOMÈNE DES « FOYERS ISF À IR NUL OU NÉGATIF »

Afin d'éclairer la connaissance de l'imposition des revenus des foyers les plus aisés, il a paru utile au Président et au Rapporteur général d'examiner la situation des foyers fiscaux assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune et ayant un impôt sur le revenu nul ou négatif pour l'année 2016 et pour l'année 2017, dernière année où les données relatives au patrimoine mobilier des ménages étaient disponibles.

Parmi les premiers documents transmis en janvier 2026 à la commission des finances par le Gouvernement figurait **un tableau de dix cas anonymisés** sélectionnés parmi les 500 plus grandes fortunes de France redevables de l'ISF en 2017, **préparé dans le cadre d'une simulation de l'application d'une contribution différentielle sur les hauts patrimoines**. Si les informations contenues dans ce tableau sont couvertes par le secret fiscal, il est néanmoins possible d'indiquer que ces cas-types affichent un revenu fiscal de référence (à partir des données des revenus de l'année 2016) extrêmement bas au regard de leurs niveaux de patrimoine, entre 0,01 % et 9,26 %. De même, leurs taux d'imposition (incluant l'impôt sur le revenu et l'ISF) **par rapport à leur patrimoine non professionnel demeure extrêmement bas, un seul des cas présentés dépassant un taux d'imposition moyen de 2,5 %.**

Pour élargir l'analyse à l'ensemble des foyers fiscaux assujettis à l'ISF, le Président et le Rapporteur général ont souhaité **disposer d'un appariement entre les contribuables assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et les contribuables s'acquittant de l'impôt sur le revenu**, au titre de la dernière année pour laquelle l'ISF était dû (2017). Une étude plus ancienne avait déjà établi ce rapprochement, en identifiant que les sommes payées au titre de l'IR étaient généralement d'un montant supérieur à l'ISF dû[1].

[1] *Clément Dherbecourt et Camille Freppel,* « Les prélèvements obligatoires sur le capital permettent-ils d'appréhender la capacité contributive des ménages ? », *rapport particulier n° 3, établi dans le cadre de la préparation du rapport* « Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages » *du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), janvier 2018.*

Répartition des foyers ISF selon leur taux d'imposition à l'impôt sur le revenu au titre de l'imposition des revenus des années 2016 et 2017

(en nombre de foyers, en pourcentage et en millions d'euros)

	Ensemble des foyers à l'ISF assujettis à l'IR (équivalent au top 1 % du patrimoine environ)		Moitié supérieure des foyers à l'ISF assujettis à l'IR		10% supérieurs des foyers à l'ISF assujettis à l'IR		1% supérieur des foyers à l'ISF assujettis à l'IR		0,1 % des foyers à l'ISF assujettis à l'IR	
	2016	**2017**	**2016**	**2017**	**2016**	**2017**	**2016**	**2017**	**2016**	**2017**
Nombre de foyers du tantième	**345 942**	**350 970**	**188 418**	**189 446**	**37 684**	**37 889**	**3 768**	**3 789**	**377**	**379**
…dont foyers à IR nul ou négatif	41 727	44 691	21 004	22 245	4 259	4 787	563	660	37	39
…dont foyers à IR nul ou négatif, résidents, non concernés par un décès	37 763	40 692	19 007	20 295	3 910	4 423	550	630	37	38
…dont foyers à taux d'IR moyen ≤ 10 %	127 810	132 939	60 410	62 645	9 883	10 742	1 121	1 242	90	107
…dont foyers à taux d'IR moyen ≤ 10 % résidents, non concernés par un décès	122 287	127 429	57 576	59 906	9 390	10 235	1 079	1 206	88	104
Proportion des foyers à IR nul ou négatif	**12,1 %**	**12,7 %**	**11,1 %**	**11,7 %**	**11,3 %**	**12,6 %**	**14,9 %**	**17,4 %**	**9,8 %**	**10,3 %**
Proportion des foyers à IR nul ou négatif après retraitements/décès*	11,2 %	11,9 %	10,4 %	11,0 %	10,7 %	12,0 %	14,9 %	17,0 %	9,9 %	10,2 %
Proportion des foyers à taux d'IR moyen ≤ 10 %	36,9 %	37,9 %	32,1 %	33,1 %	26,2 %	28,4 %	29,8 %	32,8 %	23,9 %	28,2 %

Proportion des foyers à taux d'IR moyen ≤ 10 % après retraitements/décès*	36,3 %	37,3 %	31,4 %	32,5 %	25,7 %	27,8 %	29,3 %	32,5 %	23,6 %	28,0 %
Proportion du patrimoine détenu par des foyers à IR nul ou négatif	11,9 %	13,2 %	11,4 %	12,9 %	12,0 %	14,7 %	13,1 %	18,4 %	7,9 %	18,6 %
Proportion du patrimoine détenu par des foyers à IR nul ou négatif, après retraitement résidence/décès*	11,1 %	12,4 %	10,7 %	12,3 %	11,4 %	14,2 %	12,7 %	18,0 %	7,9 %	18,3 %
Proportion du patrimoine détenu par des foyers à taux d'IR moyen ≤ 10 %	33,1 %	34,9 %	29,8 %	32,0 %	26,4 %	30,2 %	26,9 %	33,8 %	20,9 %	34,7 %
Proportion du patrimoine détenu par des foyers à taux d'IR moyen ≤ 10 %, après retraitement résidence/décès*	32,5 %	34,4 %	29,3 %	31,5 %	25,8 %	29,7 %	26,5 %	33,5 %	20,7 %	34,4 %

Note : le retraitement est réalisé au numérateur et au dénominateur du ratio, i.e. en considérant comme population de référence les foyers résidents non touchés par un décès au cours de l'année.

Source : commission des finances d'après les données transmises par le DESF

Il ressort de cet appariement que **11,9 % des foyers assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune avaient un IR nul ou négatif en 2017** (en excluant les non-résidents et les décès dans l'année), l'ensemble des contribuables à l'ISF représentant le centième le mieux doté en termes de patrimoine. **Cette proportion était plus marquée au sein du plus haut millième de patrimoine (12,6 %) et du plus haut dix-millième de patrimoine (17,4 %)** et demeurait relativement élevé au sein du plus haut cent-millième de patrimoine (10,2 %).

Concrètement au sein de ce dernier ensemble composé de 379 foyers fiscaux, en 2017, 38 d'entre eux détenant un patrimoine médian de 71,1 millions d'euros avaient un impôt sur le revenu nul ou bénéficiaient de versements du Trésor public au titre de crédits d'impôt. Il en allait de même pour **4 423 foyers fiscaux détenant un patrimoine médian de l'ordre de 20,4 millions d'euros**. Plus largement, un total de **40 692 foyers ISF également assujettis à l'IR** s'acquittaient d'un impôt sur le revenu nul ou négatif, pour un patrimoine médian de 1,9 million d'euros. En s'intéressant aux contribuables à l'ISF appartenant aux 0,5 % des foyers les plus fortunés – soit 189 446 foyers en 2017, un ensemble comparable numériquement et dans la distribution à celui des contribuables à l'IFI en 2024 –, on note que **20 295 foyers hors non-résidents et décès de l'année avaient un IR nul ou négatif**, **une proportion significativement plus élevée que sur données IFI, pour un patrimoine médian de 2,5 millions d'euros**.

Dans le même sens, **une part notable des redevables de l'ISF, de l'ordre de 37,3 % hors non-résidents et décès de l'année, s'acquittaient d'un impôt sur le revenu inférieur à 10 % de leur revenu fiscal de référence**. Comme pour les foyers IFI, il s'agit d'un révélateur de revenus déclarés relativement bas au regard du patrimoine total.

Ces proportions de foyers ISF à IR nul ou négatif **apparaissent plus importantes que celles des foyers IFI à IR nul ou négatif**. Le résultat de cette comparaison, à périodes de temps et impôts distincts, est peu significative. Néanmoins, ce retour sur l'ISF permet d'identifier, **sur une assiette de patrimoine plus large et un des foyers fiscaux bien plus représentatif des plus fortunés** (même si certaines catégories d'actifs demeuraient exonérées d'ISF), **la faiblesse des revenus affichés par les contribuables**.

Comme pour les foyers IFI, il est complexe d'identifier et de déterminer la part respective des différentes explications de ce phénomène de faible imposition des revenus des foyers fiscaux disposant des plus hauts patrimoines. Les facteurs explicatifs exposés *supra* s'agissant des foyers assujettis à l'IFI et à l'IR (revenu économique authentiquement faible, recours à des dépenses fiscales et interposition de sociétés) **sont néanmoins transposables à la situation des foyers ISF.**

Patrimoine des foyers ISF à IR nul ou négatif et à IR faible en 2017

(en millions d'euros)

		Ensemble des foyers à l'ISF assujettis à l'IR (équivalent au top 1 % du patrimoine environ)	Moitié supérieure des foyers à l'ISF assujettis à l'IR	10 % supérieurs des foyers à l'ISF assujettis à l'IR	1 % supérieur des foyers à l'ISF assujettis à l'IR	0,1 % des foyers à l'ISF assujettis à l'IR
Patrimoine des foyers ISF à IR nul ou négatif	Médiane	1,9	2,6	6,3	20,4	71,1
	Moyenne	2,9	4,3	10,5	34,9	227,6
	Minimum	1,3	1,9	4,2	14,0	53,9
	Maximum	5 355,9	5 355,9	5 355,9	5 355,9	5 355,9
Patrimoine des foyers à taux d'IR ≤ 10 %	Médiane	1,9	2,5	5,9	20,6	73,0
	Moyenne	2,6	3,8	9,6	34,0	155,0
	Minimum	1,3	1,9	4,2	14,0	53,5
	Maximum	5 355,9	5 355,9	5 355,9	5 355,9	5 355,9

Source : commission des finances d'après les données transmises par le DESF

Au total, les données de l'impôt de solidarité sur la fortune, en offrant un aperçu plus complet du patrimoine total des ménages, permettent d'apprécier plus finement les capacités contributives des foyers fiscaux les plus aisés.

Il convient de noter par ailleurs que la suppression de cette imposition a eu un impact négatif en termes de collecte de données et de connaissance sur le patrimoine des ménages les plus aisés. Elle conduit désormais à s'appuyer sur des données vieilles de presque une décennie, faute d'une vision consolidée et plus récente du patrimoine.

DEUXIÈME PARTIE
ROUVRIR LA BOÎTE NOIRE QUI S'EST REFERMÉE SUR LE PATRIMOINE DEPUIS VINGT ANS, AFIN DE PERMETTRE UN DÉBAT DÉMOCRATIQUE ÉCLAIRÉ ET APAISÉ

En cherchant à répondre à la question de savoir s'il est vrai qu'en France « *parmi les personnes les plus fortunées, des milliers […] ne paient aucun impôt sur le revenu* », le Président et le Rapporteur général ont découvert l'état de **presque complète ignorance des pouvoirs publics** quant au niveau et aux caractéristiques principales des **plus hauts patrimoines**. C'est ainsi que les données livrées précédemment dans le présent rapport sont issues d'analyses récentes.

Cette situation leur apparaît **préoccupante**, d'une part parce qu'elle **empêche de prendre toute la mesure du phénomène d'évitement de l'impôt** des plus fortunés et de s'assurer que chacun contribue également aux charges publiques, d'autre part, parce que cela signifie que **de nombreuses décisions publiques, notamment fiscales, ne sont pas prises, à ce jour, en toute connaissance de cause**.

Le plus frappant est néanmoins que la connaissance des patrimoines, et notamment des plus hauts d'entre eux, est **moins précise et exhaustive qu'il y a vingt ans : une véritable « boîte noire » s'est en effet refermée sur la richesse, en lien avec la disparition**, coup sur coup et pour des raisons différentes, **de sources administratives et notamment fiscales de premier ordre (traitement des déclarations de succession en 2010, obligations déclaratives liées à l'ISF en 2017**), qui permettaient d'appréhender le patrimoine dans nombre de ses dimensions**.**

Dans ce contexte, **le Président et le Rapporteur général appellent** la statistique publique, l'administration fiscale, les économistes, les notaires et les intermédiaires financiers **à rouvrir cette « boîte noire »**, et **entendent y prendre toute leur part pour ce qui est du ressort de la loi**.

I. PERMETTRE À LA RECHERCHE ET À LA STATISTIQUE PUBLIQUE DE DONNER UNE VISION PLUS CLAIRE DES HAUTS PATRIMOINES

Le **service statistique public** (SSP)[1] et les **économistes spécialistes du patrimoine et des inégalités** déploient d'importants moyens pour reconstituer des données sur le niveau et la composition de la richesse des ménages, notamment des plus aisés. Déclarant cependant n'être **pas suffisamment outillés pour fournir des informations aussi fiables et détaillées que ce dont les pouvoirs publics auraient besoin pour conduire plusieurs politiques publiques**, ils appellent à **« faire feu de tout bois », en multipliant les nouvelles sources de données et à exploiter davantage les appariements avec les données déjà existantes**, notamment de nature fiscale.

A. LE RENFORCEMENT DE L'ENQUÊTE DÉCLARATIVE « HISTOIRE DE VIE ET PATRIMOINE », UNE PREMIÈRE ÉTAPE NÉCESSAIRE MAIS PAS SUFFISANTE POUR MESURER LES PLUS HAUTS PATRIMOINES

1. L'enquête « Histoire de vie et Patrimoine » et ses limites

Le service statistique public (SSP), réseau composé de l'Insee, responsable de la coordination, et des services statistiques ministériels, assure une mission d'information des citoyens et des pouvoirs publics en mettant à leur disposition des données sur le patrimoine des ménages.

Le **département des études statistiques et fiscales** (DESF), service statistique ministériel au sein de la direction générale des finances publiques, publie des statistiques[2] et des analyses[3], à partir de données fiscales et sur des thématiques en lien avec la fiscalité, qui peuvent porter ponctuellement sur le patrimoine et la fiscalité du patrimoine.

---

[1] *Composé de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et des services statistiques ministériels, tels que le Département des études statistiques et fiscales (DESF), le service statistique public est rattaché à l'administration centrale. Pour cette raison, l'Autorité de la statistique publique (ASP) est chargée de garantir son indépendance. Le Conseil national de l'information statistique (Cnis) assure, lui, la concertation entre les producteurs et les utilisateurs de statistiques publiques.*

[2] *Voir par exemple les publications sur l'impôt sur la fortune immobilière d'avril 2026 et sur la taxe foncière de mai 2026.*

[3] *Voir par exemple la publication « Dons et mécénat de 2011 à 2021 » de janvier 2024 et, plus particulièrement, la publication «* Revenus et patrimoine des foyers les plus aisés en France *» de janvier 2025.*

En plus d'éventuelles **études ponctuelles** traitant du patrimoine de près ou de loin[1], l'Insee publie les résultats de diverses **enquêtes régulières**, dont l'enquête « Logement », qui porte notamment sur les dépenses de logement.

Pour ces publications régulières[2], l'Insee réalise tous les trois à six ans depuis 1986, une enquête déclarative intitulée « **Histoire de vie et Patrimoine** » (HVP), qui, pour le dernier millésime, issue d'une enquête de terrain menée entre juin 2023 et janvier 2024, a porté sur un échantillon de 11 940 ménages répondants – sur un total de 17 000 ménages enquêtés[3] –, tirés dans les fichiers fiscaux et représentatifs de la diversité des situations patrimoniales en France. La prochaine enquête de terrain n'aura lieu qu'en 2029, le millésime 2026 n'étant pas réalisé en raison d'une refonte importante (cf. partie 3 ci-dessous).

Il s'agit d'une **source précieuse**, sur relativement longue durée, pour mesurer l'évolution du patrimoine des ménages et la composition de leur portefeuille. **Elle comporte cependant certaines limites qui n'en font notamment pas une source fiable pour appréhender la richesse au-delà des 1 % des ménages les mieux dotés (soit environ 380 000 ménages)**.

Tout en expliquant que l'enquête « *rend compte de façon satisfaisante de la composition et de la répartition de patrimoine entre les ménages* », l'Insee[4] est consciente que les masses de patrimoine reconstruites dans l'enquête après pondération s'écartent sensiblement des masses retracées dans la comptabilité nationale. Ainsi, **seuls 31 % des actifs financiers recensés dans les comptes nationaux étaient captés par l'enquête HVP 2017 et 75 % pour les actifs non financiers** ; la hausse du patrimoine financier entre 2014 et 2017 mesurée par l'enquête était de 3 %, quand elle était de 18 % selon la comptabilité nationale.

---

[1] *Voir récemment l'étude de S. Benveniste, « Ascendance noble et inégalités d'accès aux grandes écoles », revue Économie et Statistique 2025, n° 548, mars 2026.*

[2] *Pour ce millésime, les publications à ce jour sont : Insee focus n° 354, « La détention de patrimoine des ménages en 2024 » et Insee focus n° 371, « Les montants de patrimoine détenus par les ménages en 2024 », décembre 2025. Trois publications sont attendues au cours de l'année 2026 sur le patrimoine net, sur les transmissions et pour la contribution à l'« Insee Référence ».* Cf. *cette présentation de l'enquête sur le site du Cnis.*

[3] *Incluant un suivi longitudinal de certains individus des échantillons 2014-15, 2017-18 et 2020-21.*

[4] *M.-C. Cazenave-Lacrouts, D. Guillas, G. Lebrault, B. Mordier, « 10 % des ménages détiennent près de la moitié du patrimoine total », Insee Focus n° 176, 2019.*

2. Une taille de l'échantillon qui demeure et demeurera en tout état de cause insuffisante

Le principal facteur affectant la fiabilité de l'enquête, qui vaut à n'importe quel point de la distribution des patrimoines, est qu'**un échantillon de moins de 12 000 ménages n'est simplement pas suffisant pour tirer des conclusions, en toute rigueur, à un niveau de détail plus fin qu'au centile**.

Or, à titre d'exemple, la note de l'Institut des politiques publiques, « *Quels impôts les milliardaires paient-ils ?* », identifie une dégressivité du taux d'imposition effectif au regard du revenu économique **au-delà des 0,1 % les plus riches**, soit environ 40 000 foyers fiscaux et une dégressivité au regard du revenu fiscal de référence (RFR) au-delà des 0,01 % les plus riches, soit environ 4 000 foyers fiscaux : **ces segments de la population sont représentés, respectivement, par 12 ménages (0,1 % de l'échantillon) et par 1,2 ménage (0,01 % de l'échantillon) dans l'enquête « Histoire de vie et Patrimoine »**[1]. Un si faible nombre de ménages ne peut être représentatif : bien que cette enquête approfondie repose sur un dispositif relativement lourd pour les enquêteurs et les personnes interrogées, la moindre erreur peut, à ce niveau de détail, en biaiser significativement les résultats.

Le Président et le Rapporteur général se sont donc enquis de l'opportunité d'augmenter significativement la taille de l'échantillon pour en améliorer la représentativité et limiter le risque de biais.

La Suède s'appuie sur un échantillon d'environ 31 000 ménages (92 000 individus), soit presque 1 % de la population du pays, pour alimenter le modèle de microsimulation de réformes « Fasit » de l'institut statistique suédois. Cependant, la population n'est pas interrogée de manière approfondie comme dans l'enquête HVP, l'échantillon étant constitué par extraction de données. Rapporté à la population française, un échantillon aussi large reviendrait à mener l'enquête Histoire de vie et Patrimoine sur près de 600 000 personnes, **soit une couverture de la population allant bien au-delà des enquêtes sur le revenu ou le patrimoine équivalentes dans le monde**.

---

[1] *L'enquête HVP porte sur les ménages, alors que les données de la DGFiP portent sur les foyers fiscaux, ce qui peut en outre occasionner des différences de périmètre.*

Les enquêtes sur le revenu des ménages sont consolidées à l'échelle mondiale

« **Les enquêtes sur le revenu des ménages** constituent la seule source d'information sur les revenus et les dépenses qui soit à la fois individualisée et aussi détaillée, et qui **couvre l'ensemble de la distribution, des plus pauvres aux plus riches**. **En comparaison, les données tirées des sources fiscales, comme les registres fiscaux, n'incluent généralement que les foyers les mieux lotis, c'est-à-dire ceux qui paient des impôts**. Il y en a beaucoup aux États-Unis, mais très peu en Inde. C'est pourquoi **les données fiscales ne peuvent pas être utilisées pour construire une distribution mondiale des revenus**.

« L'ampleur des enquêtes sur le revenu des ménages varie. Certaines sont très importantes, parce que le pays est très grand : l'*Indian National Sample Survey* inclut plus de 100 000 ménages, soit plus de 500 000 personnes ; *l'US Current Population Survey* inclut plus de 200 000 personnes. De nombreuses enquêtes sont de moindre envergure, couvrant de 10 000 à 15 000 personnes. […]

« Les principales sources de ces données individuelles sont la *Luxembourg Income Study* (LIS), qui inclut les données d'enquêtes harmonisées (par la définition de variables de revenu rendues aussi comparables que possible entre les pays), essentiellement pour les pays riches, la Banque mondiale, qui couvre un grand nombre de pays et réalise des études accessibles aux chercheurs extérieurs, tandis que d'autres sont réservées aux chercheurs de la Banque mondiale, la *Social and Economic Database for Latin America and the Caribbean* (SEDLAC), basée à l'université de La Plata à Buenos Aires et l'*Economic and Research Forum* (ERF) basé au Caire, qui inclut des enquêtes au Moyen-Orient. […]

« Si chaque pays conduisait sa propre enquête chaque année, nous pourrions, en les compilant, obtenir des estimations annuelles de la distribution mondiale des revenus. Toutefois, **seuls les pays riches et à revenu intermédiaire réalisent des enquêtes annuelles, et, même parmi ces pays, les enquêtes annuelles sont encore une nouveauté**. De plus, dans de nombreux pays pauvres, en particulier en Afrique, les enquêtes sur les revenus des ménages sont réalisées à intervalles irréguliers, en moyenne tous les trois ou quatre ans. Beaucoup de pays ne réalisent leurs enquêtes qu'à intervalles très espacés, soit faute de moyens techniques ou financiers, soit parce qu'ils sont en guerre, civile ou étrangère. **Voilà pourquoi les données mondiales ne peuvent être compilées qu'environ tous les cinq ans et centrées sur une année, appelée « année de référence », qui inclut les enquêtes de cette année et celles des une ou deux années qui la précèdent ou lui succèdent**. »

Source : Branko Milanovic, Inégalités mondiales. Le destin des classes moyennes, les ultra-riches et l'égalité des chances*, éditions La Découverte, 2016, pp. 24-26*

Le service statistique public est en outre seul fondé à déterminer l'intérêt scientifique ou non d'un élargissement de l'échantillon, dans les limites des moyens octroyés par la loi de finances (le dernier millésime de l'enquête HVP a coûté un peu plus de 3,2 millions d'euros), sauf à contrevenir

au **principe d'indépendance professionnelle du service statistique public consacré par le droit de l'Union européenne**[1].

Or, l'Insee indique que, « ***s'il peut être intéressant, sous réserve d'avoir une augmentation du budget (qui permettrait principalement de financer le coût de collecte lié à la rémunération des enquêteurs), d'augmenter un peu la taille de l'échantillon*** *pour gagner en précision et pouvoir décrire des populations plus fines*, ***une augmentation de la taille à hauteur de celle de la Suède n'est pas une dépense qui se justifierait en termes d'amélioration de la connaissance du patrimoine*** ». Par ailleurs, d'autres **écueils méthodologiques subsisteraient**, en dépit d'une telle extension de l'échantillon.

Pour l'ensemble de ces raisons, l'évaluation coût-bénéfice de cette proposition conduit à privilégier d'autres pistes.

3. Un suréchantillonnage des plus fortunés est déjà réalisé pour parer à la complexité de leur patrimoine, et le choix d'approfondir cette démarche ne relève pas du législateur

Un second écueil de l'enquête HVP est propre aux ménages les plus fortunés, ces derniers ayant par définition un patrimoine plus diversifié et donc plus complexe que le reste de la population.

Cela ne rend que plus probables les risques de sous-déclaration ou d'erreur de déclaration et surtout, les spécificités des ménages les plus fortunés emportent des difficultés supplémentaires : ainsi, le patrimoine professionnel, qui est presque exclusivement détenu par les ménages du dernier décile de patrimoine, se prête à **de réelles difficultés de valorisation**, en particulier pour les parts d'entreprises non cotées ou de petites ou moyennes entreprises.

Or, le constat de cette opacité, croissante avec le degré de richesse, est **d'autant plus problématique pour se faire une idée du patrimoine des Français que ce dernier est très concentré**.

Pour remédier aux difficultés d'analyse de ce patrimoine, l'Insee procède désormais à un « *suréchantillonnage des ménages à haut patrimoine (top 10 %) afin de mieux capter la diversité des situations dans le haut de la distribution* »[2]. Ce suréchantillonnage n'est cependant **pas suffisant pour établir une information fiable au sein du dernier centile**.

---

[1] *L'article 2 du règlement n° 223/2009/CE établit ce principe d'indépendance, qui porte sur* « le choix des techniques, des définitions, des méthodologies et des sources à utiliser, ainsi que le calendrier et le contenu de toutes les formes de diffusion ». *Selon l'Insee, les exceptions à ce principe sont rares et s'appliquent en fait à des cas dans lesquels* « un long travail technique et d'échange avec les statisticiens » *est intervenu au préalable, et* « où la mention législative est uniquement utilisée pour valider la méthodologie décidée par la statistique publique », *par exemple pour le recensement de la population (voir par exemple titre V de la loi du 27 février 2002).*

[2] Cf. *cette* <u>*note méthodologique*</u> *accompagnant la publication Insee références de novembre 2025.*

Là encore, le principe d'indépendance professionnelle du service statistique public ferait en outre obstacle à ce que le législateur prescrive de manière précise un approfondissement de cette démarche de suréchantillonnage.

4. Des limites inhérentes aux données déclaratives sur le patrimoine

Un troisième écueil, plus structurant, rencontré par l'enquête HVP, tient au principe même d'une enquête déclarative, les données obtenues par cette voie étant toujours considérées avec précaution par les statisticiens.

D'une part, des erreurs ou des oublis peuvent survenir de bonne foi, et ce d'autant plus que le patrimoine est complexe. La longueur du questionnaire est telle qu'elle se prête à des erreurs[1].

D'autre part, bien que les statistiques collectées par l'Insee n'aient aucune visée fiscale, et malgré les efforts déployés par les enquêteurs pour établir un lien de confiance avec les enquêtés, **les ménages concernés peuvent craindre que l'identification à une maille fine de leur patrimoine par le service statistique public ne soit utilisée par l'administration fiscale** à des fins de contrôle pour d'autres éléments imposés comme les revenus fonciers ou financiers de ce patrimoine[2] : **des sous-déclarations peuvent ainsi facilement advenir**, en particulier lorsqu'il s'agit d'estimer la valeur vénale[3] du patrimoine, qu'il soit immobilier ou professionnel, quand bien même elles ne seraient pas aussi fréquemment constatées que dans le cadre de déclarations de nature fiscale[4].

Enfin, **les ménages interrogés peuvent se montrer non coopératifs en répondant négligemment voire en ne répondant pas aux enquêteurs de l'Insee**, bien que la réponse à l'enquête HVP soit obligatoire. La loi

---

[1] *Voir ici le questionnaire utilisé.*

[2] *Raison pour laquelle le service statistique public (SSP) est réticent à assigner des finalités à la fois fiscales et statistiques à des déclarations, l'Insee redoutant notamment d'être assimilée à l'avant-poste de la DGFiP. L'exemple récent, aux Etats-Unis, de l'utilisation des données du recensement, par la police de l'immigration, témoigne du fait que la confiance de la population, longue à construire pour la statistique publique, peut être rapidement mise à mal.*

[3] *La valeur vénale se prête particulièrement à ce genre de sous-estimations, en raison de sa nature même. Proche de la valeur de marché, elle s'approche par référence à une transaction passée, ou par comparaison avec une transaction équivalente, ou, à défaut, par des méthodes d'évaluation financière pour lesquelles il existe un guide de la direction générale des finances publiques.*

[4] *Selon M.-A. Barbara et J. Mazière,* « Prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages en comparaison internationale », *rapport particulier n° 2 du Conseil des prélèvements obligatoires, décembre 2025 : la sous-déclaration de la valeur des actifs détenus est en réalité* « une stratégie répandue de fraude » *quand la personne susceptible d'être assujettie à un impôt est elle-même chargée d'établir la déclaration fiscale, en particulier pour* « les actifs immobiliers, moins traçables ». *À titre d'exemple, E. Pichet (*« Les conséquences économiques de l'ISF », *Revue de droit fiscal, 2007)* « trouve que la fraude par sous-évaluation ou absence pure de déclaration, représenterait près de 30 % des recettes de l'impôt sur la fortune français ».

n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques prévoit en effet en son article 3 que « *les personnes sont tenues de répondre, avec exactitude, et dans les délais fixés, aux enquêtes statistiques qui sont rendues obligatoires en vertu de l'article 1er* bis », et en son article 7 qu'« *en cas de défaut de réponse après mise en demeure, dans le délai imparti par ladite mise en demeure, ou de réponse sciemment inexacte* », une amende puisse être prononcée par le ministre de l'économie sur avis du Conseil national de l'information statistique. Cette sanction d'un montant modeste, ne peut dépasser 150 euros, et doit rester comprise entre 300 et 2 250 euros pour chaque infraction en cas de récidive dans le délai de trois ans.

L'Insee indiquant ne pas faire usage de ces amendes, préférant l'action par la persuasion, **le Président et le Rapporteur général ne jugent pas opportun d'en rehausser le montant ou de les assortir de peines alternatives**, comme des stages de sensibilisation ou des travaux d'intérêt général. Le plus souvent, la principale problématique rencontrée par l'Insee ne réside pas tant dans la mauvaise volonté des personnes sondées que **dans la difficulté à appréhender la matière objectivement complexe car multidimensionnelle qu'est le patrimoine.**

5. Quid d'une obligation déclarative du patrimoine à finalité purement statistique ?

Le Président et le Rapporteur général **ont examiné la piste consistant à créer une nouvelle obligation déclarative du patrimoine des ménages**, à des fins uniquement statistiques et informatives. Il existe en effet quelques cas, dans le droit existant, dans lesquels **une déclaration de patrimoine est prévue sans imposition afférente :**

- les déclarations de situation patrimoniale à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) pour certaines personnalités politiques et de la fonction publique, depuis 2013, à des fins de **prévention des conflits d'intérêt** ;

- les déclarations de patrimoine pour **l'accès à certaines prestations** sous conditions de ressources, par exemple pour le versement de l'Allocation de solidarité des personnes âgées (Aspa, ou « minimum vieillesse ») dont le montant est récupéré sur la succession du bénéficiaire lors de son décès au-dessus d'un certain plafond de patrimoine.

Cependant, **dans aucun de ces deux cas, la simple visée informative ne justifie à elle seule la déclaration à l'administration puisqu'il s'agit de conditions pour accéder à certaines fonctions ou prestations**.

Sur le plan juridique, la proportionnalité d'une telle obligation déclarative ne serait pas allée de soi, au regard de la jurisprudence constitutionnelle sur la nécessité d'un « **lien direct** » entre la nature des

informations demandées et les missions de l'administration recueillant ces données[1].

Il aurait cependant pu être plaidé que cette nouvelle obligation déclarative serait en lien direct avec les missions de production et de diffusion de statistiques de l'Insee ou du DESF – auquel cas il aurait fallu prévoir une interdiction de communiquer ces données aux services de la gestion fiscale et du contrôle fiscal.

Une telle déclaration sans impôt est aujourd'hui en vigueur au Danemark et semble-t-il partiellement en Finlande. La précision des données ainsi obtenues au Danemark permet **une décomposition fine du patrimoine par type d'actifs** (résidence principale, voitures, dépôts bancaires, retraites…) ainsi que de nombreux croisements (âge, sexe…)[2].

Un projet suédois de registre exhaustif des actifs et passifs des ménages alimenté par une déclaration annuelle – et même trimestrielle sur certains actifs liquides – du patrimoine, proposé en 2022 par une commission d'enquête parlementaire[3], **a finalement été abandonné en 2024 par le Gouvernement[4] pour des raisons notamment de confidentialité des données.**

L'**exigence de respect de la vie privée**, garantie par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, aurait pu constituer une autre limite juridique. En effet, s'il est loisible au législateur de prévoir la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel, cela doit être « *justifié par un **motif d'intérêt général** et mis en œuvre de manière **adéquate** et **proportionnée** à cet objectif* »[5].

---

[1] *Décisions CC, 14 juin 2019, n° 2019-789 QPC et CC, 20 mai 2020, n° 2020-841 QPC.*
[2] *Statistics Denmark, « Patrimoine par type de richesse, unité de distribution, âge, sexe ».*
[3] *Rapport de l'enquête parlementaire SOU 2022:501 de 2022 (résumé en anglais pp. 19-24).*
[4] *Communiqué de presse du ministère des finances suédois, 2024.*
[5] *Conseil constitutionnel, 22 mars 2012, n° 2012-652 DC.*

Une obligation déclarative à visée purement statistique qui semblerait envisageable au regard du droit

« *Les services de la CNIL ne sont pas en mesure de se prononcer sur la proportionnalité d'une* ***mesure renforçant les obligations déclaratives des contribuables (hors impositions) à des seules fins de connaissance statistique****, sans disposer d'informations plus précises sur la quantité et la nature des données qui seraient concernées par une telle mesure, ni sur l'éventuel recours à l'anonymisation.*

« ***La connaissance statistique constitue une finalité qui, dans certains cas, peut être adossée à la base légale de la mission d'intérêt général prévue par le RGPD, et permettant ainsi d'écarter le droit d'opposition des personnes à la collecte de leurs données personnelles****. C'est par exemple le cas du registre national d'identification des personnes physiques (RNIPP), placé sous la responsabilité de l'Insee.* »

Source : réponse des services de la commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) aux questions de la commission des finances

Cette obligation générale de déclaration aurait constitué une **charge non négligeable pour les ménages, qui aurait été d'autant moins justifiée en termes de proportionnalité qu'elle ne servirait pas à déterminer l'assiette d'une imposition ou à d'autres visées administratives**.

Les résultats de cette enquête auraient en outre été **de moindre qualité que les données fiscales** car « *lorsque les informations demandées n'ont pas d'incidence directe sur le montant de l'impôt dû, les contribuables peuvent être incités à y accorder une moindre attention* » (réponses de la direction générale du Trésor). Ils n'auraient de ce fait pu être mobilisés par l'administration fiscale à des fins de contrôle ou de recouvrement d'autant que, « *dans un contexte de ressources contraintes, l'administration fiscale concentre prioritairement ses efforts de contrôle sur les éléments ayant un impact fiscal direct* », selon la même direction.

Les limites qui s'appliquent aux obligations déclaratives dans le cadre de l'enquête HVP se seraient en outre appliqués dans les mêmes termes pour une telle déclaration spontanée.

Alors qu'elle aurait été beaucoup plus coûteuse que l'enquête HVP, il existe même un risque non négligeable qu'elle produise des résultats de moindre qualité. Dans le cadre de l'enquête HVP, des recoupements et des relances sont en effet plus faciles compte tenu de la taille plus limitée de l'échantillon.

Au total, **le Président et le Rapporteur général conviennent qu'une obligation de déclaration du patrimoine à visée statistique aurait comporté plus de défauts que d'avantages**, ce d'autant plus qu'en comparaison, selon l'Insee, « *l'insertion statistique de données administratives sur le patrimoine [dans l'enquête HVP] semble offrir davantage d'opportunités pour une dépense bien moindre* ».

6. Les perspectives plus prometteuses offertes par les croisements entre données administratives et notamment fiscales

L'Autorité de la statistique publique (ASP) et le Conseil national de l'information statistique (Cnis) ont expliqué en audition que **l'utilisation « à fond » des données administratives, via l'article 7 *bis* de la loi du 7 juin 1951, était l'une des forces** du service statistique public français.

Cet article prévoit, sur demande du ministre chargé de l'économie, et après avis du Conseil national de l'information statistique, sauf disposition législative contraire, que « *les informations […] recueillies dans le cadre de sa mission, par une administration, une personne morale de droit public, ou une personne morale de droit privé gérant un service public* ***sont cédées,*** *à des fins exclusives d'établissement de statistiques, à l'Institut national de la statistique et des études économiques ou aux services statistiques ministériels* ».

Cependant, le service statistique public ne dispose **pas automatiquement** des informations couvertes par le **secret fiscal**. Aux termes de l'article L. 135 D du livre des procédures fiscales, l'administration fiscale et l'administration des douanes « ***peuvent communiquer*** *[…] les renseignements utiles à l'établissement de statistiques* » à l'Insee et aux services statistiques ministériels, dans les limites et conditions de la loi de 1951. Cette communication s'apprécie au regard de la finalité statistique poursuivie, du caractère utile des données demandées et des garanties applicables en matière de secret statistique et de protection des données personnelles.

Sur la période récente, le service statistique public a multiplié les initiatives pour **accéder à des données administratives afin de procéder à des appariements**. Une expertise préalable systématique du SSP est toujours entreprise pour déterminer si une base de données administrative est de qualité suffisante et s'articule avec la collecte ; si ce n'est pas le cas, cela peut conduire à suspendre l'exploitation d'une source (comme il en a été décidé dans le cas de la base « Gérer mes biens immobiliers », dont la qualité est demeurée insuffisante les trois premières années).

Dans le cadre de l'enquête HVP, l'Insee procède désormais à des appariements, par exemple avec la base IFI. La suppression de la base ISF, qui pouvait auparavant être utilisée, a donc affaibli l'enquête.

L'Insee a également commencé à opérer, pour les années 2018 à 2023, des croisements entre la base de la propriété foncière, les données cadastrales de la DGFiP, le répertoire des entreprises SIRENE et le registre des bénéficiaires effectifs tenu par l'Institut national de la propriété industrielle (Inpi) pour remonter aux personnes physiques qui contrôlent les sociétés, notamment sociétés civiles immobilières (cf. encadré de la partie 3 ci-dessous sur le patrimoine professionnel dans son ensemble).

L'Insee exploite également **son propre fichier Fideli, lui-même obtenu par croisements**, et donnant des informations sur les caractéristiques socioéconomiques des ménages occupant un logement : cela a permis de savoir combien de logements sont détenus par les ménages et donc de connaître le nombre de multipropriétaires[1].

L'Insee et le DESF indiquent cependant rencontrer des difficultés pour accéder à certaines données couvertes par le secret fiscal, comme les fichiers Ficovie et Ficoba, utilisés par le service du contrôle fiscal, ce alors que le patrimoine financier reste largement méconnu.

7. Le législateur gagnerait à exprimer ses besoins d'une meilleure connaissance des patrimoines, ce qui faciliterait aussi l'accès du service statistique public à d'autres données, notamment de nature fiscale

Si le législateur ne peut assigner de méthodes en particulier au service statistique public, il est **fondé à exprimer ses besoins, orientant ainsi les travaux de l'Insee et du DESF.**

Les auditions de l'Insee et de l'ASP menées par le Président et le Rapporteur général ont confirmé que le principe d'indépendance professionnelle ne fait pas obstacle à ce que le Parlement ou l'exécutif définisse des besoins statistiques avec des rendus périodiques, encourage la statistique publique à faire de tel sujet une priorité ou à ce que l'exécutif commande une étude sur un sujet en particulier, **pourvu qu'il ne se substitue pas aux statisticiens eux-mêmes en définissant leurs méthodes** à leur place (en application du principe d'indépendance professionnelle évoqué ci-dessus). En somme, la puissance publique est légitime à créer des obligations, qui « *doivent porter sur les données à produire et pas sur la méthode de production de ces données* » (Insee).

Il serait même « *important que le législateur demande à être éclairé régulièrement*, *par des données dont la qualité devrait être en amélioration constante, grâce à la mobilisation de toutes les sources disponibles* » (Autorité de la statistique publique).

[1] *J. Argouarc'h, A. Eidelman, A. Monsef,* « Un tiers des propriétaires possède deux logements ou plus », *Insee Première n° 2046, avril 2025.*

Il existe en ce sens au moins un précédent de demande, faite au service statistique public, de production de données sur une thématique identifiée comme de première importance par les pouvoirs publics, instituée par arrêté[1] en 2007, à savoir l'enquête annuelle « cadre de vie et sécurité »[2] (CVS).

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le constat d'ignorance avancée des pouvoirs publics sur le patrimoine des ménages, identifié au cours de ces travaux, justifie que le législateur fixe cette priorité au service statistique public. L'enquête devrait mettre l'accent sur les plus hauts patrimoines, pour lesquels l'opacité est la plus grande aujourd'hui, alors que les enjeux financiers sont les plus élevés, et devrait contenir un volet relatif aux successions, à partir des données fiscales de meilleure qualité (partie B ci-dessous).

Recommandation n° 1 : Demander par la loi au service statistique public de réaliser une enquête régulière sur le patrimoine des ménages, notamment les plus élevés et à l'occasion des successions (*Législateur, service statistique public*).

L'Insee suggère que **l'affirmation par le Législateur de cette priorité fournirait un levier pour que la DGFiP donne accès à des fichiers** au service statistique public. Il en est ainsi notamment des fichiers **Ficoba** (fichier des comptes bancaires et assimilés) et **Ficovie** (fichier des contrats d'assurance vie).

B. LES DONNÉES DE LA RECHERCHE, EXPLOITANT LES COMPTES NATIONAUX DISTRIBUÉS, NE SUFFISENT PAS NON PLUS À FONDER LES POLITIQUES FISCALE ET DE STABILITÉ FINANCIÈRE

1. Les travaux académiques font face aux mêmes limites que la statistique publique s'agissant de l'accès aux micro-données

L'image d'une « boîte noire » qui se serait refermée sur les plus hauts patrimoines peut sembler en décalage avec l'abondance de chiffres circulant dans le débat public, souvent issus de travaux académiques, pour documenter l'augmentation des inégalités de patrimoine et du poids de

[1] *Arrêté du 30 janvier 2007 portant création d'un traitement automatisé d'informations individuelles relatif à une enquête annuelle de victimation « cadre de vie et sécurité ». Allant au-delà de la définition d'objectifs, cet arrêté établit en réalité certaines méthodes, mais il est antérieur au règlement n° 223/2009/CE consacrant le principe d'indépendance professionnelle.*

[2] *Produite par l'Insee chaque année depuis sa création, elle permet* « de connaître les faits de délinquance dont les ménages et les individus ont pu être victimes dans les deux années précédant l'enquête, qu'ils aient, ou pas, donné lieu à une déclaration dans les services de police ou de gendarmerie ». *Ministère de l'intérieur,* « L'enquête Cadre de vie et Sécurité ».

l'héritage dans le revenu national sur les décennies récentes (cf. avant-propos ci-dessus).

Ainsi, à l'instar du service statistique public, **les chercheurs en économie spécialistes du patrimoine peuvent accéder à un grand nombre de données administratives**, mises à disposition *via* le centre d'accès sécurisé aux données (CASD). À titre d'exemple, il a été confirmé au Président et au Rapporteur général de la commission des finances que **les chercheurs habilités pouvaient procéder à l'appariement entre les bases de données sur l'imposition sur le revenu et l'imposition du patrimoine.**

Cependant, les données de ces économistes font face aux mêmes écueils que la statistique publique dès lors qu'il s'agit d'appréhender le patrimoine des ménages, en lien avec la **disponibilité des données elles-mêmes**. Ainsi, **le remplacement de la base de données ISF par la base de données IFI, qui ne porte plus que sur les actifs immobiliers des ménages, c'est-à-dire une fraction du patrimoine des milliardaires, rend les résultats de ce croisement beaucoup plus difficiles à interpréter**.

Concrètement, si le croisement des données IR et ISF avait déjà été réalisé précédemment dans un rapport particulier du CPO[1], les chercheurs ont, par la suite, eu trois possibilités :

- soit se contenter d'un croisement des bases IR et IFI, comme cela est fait dans les travaux d'évaluation des effets des réformes de la fiscalité du capital de 2018[2] ;

- soit continuer de travailler sur les données ISF de 2016, comme le font les auteurs de la note de l'Institut des politiques publiques, « Quel impôt les milliardaires paient-ils ? », dans leur publication de 2023, avec le risque que ces résultats perdent de leur pertinence au fil du temps ;

- soit enfin utiliser des techniques statistiques pour **« vieillir » les données ISF**, ce que les mêmes auteurs ont entrepris de faire pour obtenir des simulations des données de 2020, dans le cadre d'une actualisation de leurs travaux en vue d'une publication dans une revue internationale d'économie, qui devrait intervenir dans l'année 2026. Cette dernière technique permet de pallier l'absence de données par des ordres de grandeur mais elle devient également de plus en plus fragile à mesure que les données vieillies portent sur une année éloignée de l'année de référence.

---

[1] *C. Dherbécourt et C. Freppel, rapport particulier n° 3 du CPO précité, avril 2017.*
[2] *Rapport d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital.*

2. À l'instar de la Banque de France, les chercheurs utilisent néanmoins des données macroéconomiques pour construire des comptes nationaux distribués

Cependant, là où **la statistique publique** se cantonne à des méthodes éprouvées de longue date, qui ne sont pas sujettes à discussion, afin de ne pas fragiliser son statut de **tiers de confiance** dans la production et la diffusion d'informations publiques, **la recherche en économie** a un rôle différent, son objet étant de faire progresser la connaissance **y compris par le recours à des méthodes plus imaginatives et parfois moins consensuelles, le champ scientifique se définissant précisément par le fait que ses résultats sont soumis à la discussion et à la critique**.

La mobilisation de certaines données macroéconomiques, à partir de certaines hypothèses, permet ainsi de surmonter pour partie l'écueil de la disponibilité de micro-données, par des identités comptables.

En matière d'identification du patrimoine des ménages, **les données des « comptes distributionnels de patrimoine »[1] sont produites par la Banque de France** au titre de l'obligation faite aux banques centrales nationales, dans le cadre de l'eurosystème[2], de réaliser des enquêtes sur les finances et la consommation des ménages (*Household Finance and Consumption Survey*, HFCS).

Elles ont un statut intermédiaire entre statistique publique et recherche académique, puisqu'elles s'appuient sur les données de l'enquête « Histoire de vie et Patrimoine » de l'Insee[3] et qu'elles font l'objet d'un retraitement **qui permet de les réconcilier avec les données exhaustives de la comptabilité nationale. Elles visent à fournir une image du patrimoine de la nation (actif et passif), selon des hypothèses standard sur la distribution de ce patrimoine**, notamment au sujet des plus fortunés pour lesquels l'enquête HVP est réputée la plus fragile. En outre, alors que l'enquête HVP est conduite tous les trois ans, les comptes nationaux distribués sont actualisés par trimestre.

Elles **n'ont pas cependant pour fonction de servir de source de première main pour appréhender le niveau et les caractéristiques du patrimoine des ménages à une échelle fine**. Leur fonction première étant d'identifier les canaux de transmission de la politique monétaire, la direction générale des statistiques, des études et de l'international de la Banque de France indique que **ses données retraitées n'ont pas vocation à être**

---

[1] *Voir cette présetation d'A Mesnard,* « De nouvelles statistiques sur la distribution du patrimoine des ménages dans la comptabilité nationale », *Bulletin de la Banque de France n° 250, 2024.*

[2] *De telles enquêtes sont dans certains pays européens réalisées par des instituts de sondage. Elles existent également ailleurs dans le monde, et notamment aux Etats-Unis.*

[3] *La Banque de France verse une contribution financière à l'Insee au titre de ce partenariat.*

exploitées à une échelle beaucoup plus fine qu'au décile de patrimoine – alors que l'enquête HVP est, elle, jugée fiable jusqu'au centile.

Bien qu'ils suivent une méthode similaire dans son principe à celle de la Banque de France, **les économistes exploitant les données de la comptabilité nationale** peuvent cependant aboutir à des résultats quelque peu différents, en raison d'hypothèses sur la distribution des patrimoines pouvant différer. Ayant beaucoup contribué à affiner et enrichir cette méthode[1], par la confrontation avec d'autres sources (cf. c et d ci-dessous), les chercheurs du **Laboratoire sur les inégalités mondiales** publient des « comptes nationaux distributionnels », **dont les résultats sont généralement retenus comme valeur de référence par les institutions publiques**[2].

Elles n'en sont pas moins sujettes à certaines critiques. Une controverse académique a notamment vu, fin 2023, deux chercheurs américains[3], Auten et Splinter, contester les résultats des chercheurs affiliés au Laboratoire sur les inégalités mondiales sur l'évolution des inégalités aux États-Unis, **en ce qu'ils s'appuieraient sur des hypothèses imputant la majeure partie des revenus de la comptabilité nationale n'apparaissant pas sur les déclarations d'impôts (« *underreported income* ») aux plus fortunés**. Or, les auteurs s'appuient sur des audits fiscaux qui ne montreraient pas une telle concentration.

Dans un commentaire en réaction[4], Piketty, Saez et Zucman ont justifié leurs hypothèses d'attribution non uniforme des revenus non déclarés par le fait qu'il serait logique que la richesse non déclarée soit aussi concentrée que ne l'est la richesse déclarée, ce que leurs travaux sur la sophistication de l'évitement fiscal des plus fortunés tendraient du reste à confirmer.

Ce débat non tranché illustre les variations, parfois importantes, qui peuvent résulter de choix méthodologiques, et donc l'incertitude qui entoure les données actuellement produites.

---

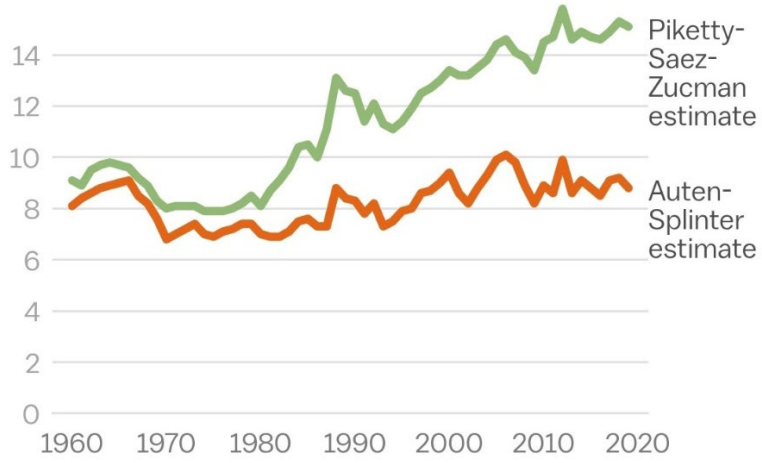
[1] *Voir la note méthodologique détaillée sur les comptes nationaux distribués de T. Blanchet, L. Chancel, I. Flores, M. Morgan,* « Distributional National Accounts Guidelines. Methods and Concepts used in the World Inequality Database », *Laboratoire sur les inégalités mondiales, 2024.*

[2] *À titre d'exemple, les rapports du Conseil des prélèvements obligatoires s'appuient entre autres sur ces données et celles issues de publications de chercheurs appartenant à cette institution.*

[3] *G. Auten, D. Splinter,* « Income Inequality in the United States: Using Tax Data to Measure Long-Term Trends », *Journal of Political Economy, 2024.*

[4] *T. Piketty, E. Saez, G. Zucman,* « Comment on Auten and Splinter (2023) », *décembre 2023.*

Part du top 1 % dans le revenu après impôts et transferts aux États-Unis entre 1962 et 2019



Source : D. Matthews, « Do we really live in an "age of inequality"? », *Vox, 2024.*

3. La méthode de capitalisation et ses limites liées à l'incertitude sur le rendement

Face à ce défaut de connaissance sur le patrimoine, les économistes recourent notamment à **deux autres méthodes**.

La première, appelée « **méthode de capitalisation** », consiste à inférer le *stock* de capital à partir de ses *revenus*, en lui appliquant un rendement théorique. Les revenus du capital – intérêts, dividendes, loyers, revenus d'assurance-vie, produits de cession, etc. – peuvent en effet pour une part significative être observés dans les données fiscales transmises par les établissements teneurs de compte – banques, assurances, fonds… – à l'administration fiscale, par exemple en France pour le calcul du montant du prélèvement forfaitaire unique (PFU).

Cette méthode a permis un grand nombre de publications sur l'évolution du patrimoine et des inégalités, notamment de la part de chercheurs collaborant au sein du Laboratoire mondial sur les inégalités, qui s'appuient sur une confrontation de cette méthode avec les données de la comptabilité nationale.

La connaissance du rendement effectif obtenu par catégorie de foyer fiscal, qui doit ensuite être appliqué aux revenus financiers pour en déduire les actifs, **est cependant très fragile**. En particulier, l'économiste Laurent Bach rappelle la **forte hétérogénéité des rendements**, observée sur données suédoises, **en fonction de la place dans la distribution** – les plus riches bénéficiant en particulier de rendements plus élevés, mais aussi en fonction de la composition des actifs –, le patrimoine ne produisant pas les mêmes

rendements selon qu'il soit immobilier ou financier. Une étude américaine a montré « *une grande hétérogénéité des rendements* », y compris pour des actifs de même nature[1], conduisant à réviser à la baisse les estimations de Saez et Zucman, sans changer leur constat d'ensemble.

Ce problème méthodologique n'est pas de second ordre, la **comparaison entre données fiscales et résultats de la capitalisation** sur données suédoises montrant qu'en sous-estimant le rendement des plus riches, la seconde **peut amener à significativement surévaluer leurs actifs, et donc la concentration du patrimoine** – ce qui se serait produit sur des études relatives aux États-Unis.

4. L'exploitation de données publiques ou semi-publiques sur les plus fortunés

Une autre méthode consiste à utiliser des sources journalistiques, souvent connues sous le vocable de **« *listes de riches* » (*rich list*)**, telles que le classement *Forbes* des plus grandes fortunes mondiales ou le classement de l'hebdomadaire *Challenges*[2] des 500 plus grandes fortunes professionnelles de France.

En plus de l'opacité qui entoure la production de ces données de seconde main par la presse économique, se posent d'importantes questions de comparabilité avec les données fiscales, en raison d'une méthodologie et de sources de données qui ne sont pas nécessairement diffusés – s'agit-il par exemple de patrimoine net ou brut ? – et d'effets de périmètre.

Le premier tient au fait que **seul le patrimoine professionnel est pris en compte, alors qu'il ne figure précisément pas dans les données fiscales**. Dans la mesure où les familles appartenant aux 500 plus grandes fortunes disposent majoritairement de patrimoine professionnel, souvent coté en bourse, ou pouvant être estimé par comparaison avec des entreprises similaires cotées en bourse, il est possible en effet d'approcher leur fortune professionnelle par des informations publiques ou semi-publiques. Cela exclut néanmoins une fraction de leur richesse, notamment financière – fraction qui, dans l'hypothèse où elle ferait l'objet d'évasion fiscale, ne figurerait pas non plus dans les données fiscales.

Lié au premier, le second effet de périmètre vient de **l'inclusion d'actifs qui, bien qu'à la disposition de leurs détenteurs, peuvent varier considérablement d'une année sur l'autre, à la hausse comme à la baisse**. Ainsi le patrimoine professionnel de Bernard Arnault et de sa famille a-t-il diminué de près de 74 milliards d'euros en une seule année, soit une chute de 39 % entre 2024 et 2025.

---

[1] *M. Smith, O. Zidar, E. Zwick,* « Top Wealth in America : New Estimates Under Heterogeneous Returns », *The Quarterly Journal of Economics, 2023.*

[2] *Magazine détenu par le groupe LVMH, contrôlé par la famille Arnault. Voir le dernier classement.*

Le troisième, qui rend plus complexe l'exploitation de ces données, est lié au **choix d'agréger le patrimoine par famille élargie, ce qui peut donner des résultats très significativement différents de ce qu'un classement opéré à l'échelle du foyer fiscal donnerait**. À titre d'exemple, la famille Hermès est depuis 2024 la plus riche du classement Challenges (avec 163 milliards d'euros en 2025), devant la famille Arnault (117 milliards d'euros), mais elle comprend une centaine d'héritiers environ.

Ces classements fournissent toutefois des informations utiles sur certaines tendances[1] et l'Insee indique que « *des travaux de comparaison entre la liste Challenges et le projet FideliPro seront entrepris quand le projet sera plus abouti* ».

5. L'appel à une transparence accrue par la création d'un registre financier public

La Commission européenne indique que, s'« *il n'existe pas de projet de registre patrimonial centralisé au niveau de l'UE, elle soutient* ***les travaux de recherche sur la transparence fiscale****, notamment* via *l'Observatoire européen de la fiscalité (*EU Tax Observatory*)* ».

Quand bien même les chercheurs produisent un grand nombre de données sur le patrimoine, les inégalités et leur évolution dans le temps, **ils sont les premiers à pointer les difficultés rencontrées pour accéder à des données administratives ou fiscales individuelles, qui seraient les seules à même de fiabiliser incontestablement leurs travaux**.

L'économiste Thomas Piketty propose ainsi, dans *Le Capital au XXIe siècle* et dans *Capital et Idéologie*, **la constitution d'un « cadastre » ou « registre » financier public**, à l'échelle mondiale ou, à défaut, à l'échelle européenne ou française, proposition détaillée dans le rapport sur les inégalités mondiales 2018[2].

---

[1] *À titre d'exemple, la Fortune minimale d'insertion dans le classement (Fmic)* Challenges *est passée de 14 millions d'euros en 1996 à 245 millions d'euros en 2025, soit une multiplication par 17 entre trente ans (en euros courants).*

[2] *Cf. rapport sur les inégalités mondiales 2018 (pp. 263-268), s'appuyant sur un document de travail de D. Nougayrède, «* Towards a Global Financial Register ? Account Segregation in Central Securities Depositories and the Challenge of Transparent Securities Ownership in Advanced Economies *», avril 2017.*

L'espoir d'un registre financier public s'appuyant sur les dépositaires centraux

Un registre financier public pourrait s'appuyer, selon le Laboratoire sur les inégalités mondiales, sur « ***la nationalisation des dépositaires centraux de titres*** » (DCT, ou CSD en anglais), que sont respectivement Clearstream et Euroclear, « *à des fins de meilleure connaissance des patrimoines financiers et de leurs détenteurs finaux* ». Ces acteurs essentiels dans la chaîne de détention des titres, entre entreprises émettrices et détenteurs finaux, « *enregistrent la propriété des titres financiers et, parfois, gèrent le règlement des transactions* ». Deux modalités d'enregistrement existent, les « **comptes séparés** » ou les « comptes omnibus », la première, pour laquelle a par exemple opté la Norvège, permettant de connaître le détail des détenteurs finaux à la différence de la seconde, cependant de loin la plus diffusée.

Interrogée sur cette piste, l'Autorité des marchés financiers confirme que **les DCT disposent d'informations sur les intermédiaires finaux – banques, assurances ou fonds –, mais pas sur les détenteurs effectifs de titres, ajoutant que ce sont précisément ces intermédiaires qui seraient les mieux placés pour connaître l'identité des détenteurs**. De plus, les DCT **n'enregistrent qu'une partie des avoirs financiers** – les actions et les obligations –, dont **une fraction n'est d'ailleurs pas détenue de façon intermédiée** mais directement, « au nominatif », quand l'entreprise émettrice tient directement un registre de ses actionnaires.

Surtout, la proportionnalité d'une nationalisation des DCT à ces fins d'amélioration de l'information sur le patrimoine financier serait questionnable au regard des effets difficiles à évaluer qu'une telle mesure emporterait sur les autres missions de ces acteurs.

Source : commission des finances

On peut relever également chez le même auteur **la piste d'un droit d'enregistrement de 0,1 % ou moins sur l'ensemble du patrimoine**, y compris professionnel. **Cela reviendrait toutefois à proposer une mesure proche d'un nouvel impôt de solidarité sur la fortune**.

Surtout, cette mesure présenterait le même caractère irritant pour les contribuables que l'ISF, en lien avec la complexité de la déclaration de patrimoine, sans permettre de recettes fiscales significatives, et sans même garantir que la qualité des données soit au même niveau que dans le cadre de l'ISF, dans l'hypothèse où les modalités de déclaration seraient les mêmes.

Parmi les pistes pouvant être soutenues par l'auteur, on trouve celle d'un **rétablissement de l'impôt de solidarité sur la fortune**, qui aurait pour triple intérêt de rétablir une information plus complète sur le patrimoine, sans soulever aucune difficulté juridique, tout en engendrant plusieurs milliards d'euros de recettes fiscales supplémentaires.

Cette piste d'un rétablissement d'une forme réduite d'ISF à des fins de connaissance de la fortune serait néanmoins baroque. En effet, **l'opportunité d'une telle mesure dépasse largement la simple question de l'information sur le patrimoine et paraît difficilement défendable à cette seule fin, ce qui conduit le Président et le Rapporteur général à écarter cette proposition, leur ligne directrice étant du reste que la méconnaissance actuelle du patrimoine ne permet pas de bien concevoir et évaluer de nouvelles mesures fiscales** (cf. partie III ci-dessous).

C. COMPLEXE, LE PATRIMOINE DES PLUS FORTUNÉS NE POURRA ÊTRE MIEUX CONNU QU'EN COMBINANT UNE DIVERSITÉ DE SOURCES ET DE MÉTHODES DES CHERCHEURS ET DE LA STATISTIQUE PUBLIQUE

Un consensus se dessine autour de l'idée qu'**une seule approche ou source de données ne sera pas suffisante à elle seule** pour remédier aux difficultés sur lesquelles butent les statisticiens et les économistes **pour faire la lumière sur le patrimoine – en particulier celui des plus fortunés, qui se caractérise par sa plus grande complexité**.

Les auditions ont au contraire confirmé **la nécessité de « faire feu de tout bois », en améliorant la qualité et l'exploitabilité des sources de données existantes et en procédant à davantage de croisements entre données statistiques et données administratives, notamment de nature fiscale –** l'intérêt, certes réel, d'obtenir de nouvelles données, en particulier sur le patrimoine financier qui est l'une des « frontières » de la connaissance des richesses, ne devant pas conduire à négliger par ailleurs ces deux aspects primordiaux.

Il est désormais admis que « *les données constituent un actif de plus en plus essentiel dans les économies modernes* »[1], même si leur valeur n'est pas toujours bien prise en compte. **La *collecte* des données, qui peut être considérée comme de l'investissement dans des actifs incorporels**, est plus stratégique que jamais pour la puissance publique à l'heure d'internet et de l'intelligence artificielle. **Cependant le *traitement* de ces données est tout aussi important, et peut s'apparenter à de l'amortissement de cet investissement initial**.

La tendance à l'« ***appauvrissement de la statistique publique à l'âge de l'information*** » (Piketty, *Capital et Idéologie*, pp. 785-792) **s'agissant notamment du haut de la distribution des patrimoines**, n'est pas propre à la France, mais s'observe partout dans le monde. Cela est cependant **d'autant plus frappant en France, pays qui se caractérisait par des données de grande qualité et avec une exceptionnelle continuité –** ce qui explique que la France figure régulièrement, avec quelques autres pays comme la Norvège ou les États-Unis, parmi les pays étudiés dans les études sur l'évolution des patrimoines sur longue durée.

Dans son rapport mondial sur les inégalités, le Laboratoire mondial sur les inégalités continue d'attribuer à la France la note de 16/20 en matière de transparence sur les données de patrimoine et de revenu, ce qui reflète une situation restant meilleure que dans d'autres pays.

---

[1] *A. Bhutani, G. Ordonez, L. Veldkamp, « The Missing Value of Data », mai 2026, document de travail n° 21525 du CEPR.*

Le Président et le Rapporteur général ont pu constater **l'étroitesse de la collaboration entre chercheurs et statisticiens sur ces questions**, en particulier au sujet de l'appréhension du patrimoine professionnel, notamment des plus fortunés.

L'Institut des politiques publiques a en effet effectué un lourd travail de recoupement des données sur les actionnaires et sur les hauts patrimoines, dans le cadre de son étude de 2023 sur l'impôt des milliardaires. Au Danemark, de tels croisements ont également permis au service statistique public[1] d'imputer la richesse détenue par les entreprises à des particuliers. En France, l'enquête HVP de 2023-24, publiée en 2026, a été enrichie d'informations sur le patrimoine professionnel, mais uniquement sur données vieillies jusqu'en 2020, l'objectif étant désormais de rendre ces résultats plus facilement reproductibles à l'avenir.

Un exemple de collaboration étroite du service statistique public et de chercheurs, au sujet du patrimoine professionnel

Afin d'alléger le questionnaire HVP, une nouvelle méthode pour **déterminer la détention et la valeur du patrimoine professionnel** est en cours d'élaboration par l'Insee, à partir de bases administratives (notamment les liasses fiscales des entreprises et le registre des bénéficiaires effectifs). Ce projet, baptisé « **Fidélipro** », porte sur les années 2020 et 2023 et fait suite aux travaux de l'IPP sur l'année 2016. Il s'inscrit dans le cadre de la **refonte de l'enquête HVP, qui doit aboutir pour la collecte de l'enquête de 2029 (la vague 2026 de l'enquête ne sera pas réalisée en raison de cette refonte)**.

Il doit permettre d'une part d'enrichir les données collectées auprès des ménages répondants à l'enquête HVP, et d'autre part, de surreprésenter les ménages à haut patrimoine pour tirer l'échantillon HVP (ce qui suppose d'avoir une base exhaustive et pas seulement limitée aux ménages de l'échantillon HVP). La réponse commune de l'Insee, du DESF et de l'IPP à un **appel à projet de l'agence nationale de la recherche** (« co-construire les politiques publiques par l'expertise scientifique ») vise à faire coopérer les trois institutions et à obtenir des moyens pour la mise en production de ce projet.

[1] « En collaboration avec la Banque nationale du Danemark, Statistics Denmark a imputé la valeur des sociétés anonymes, des sociétés à responsabilité limitée et des sociétés en nom collectif (dénommées « actions non cotées » dans les statistiques sur le patrimoine) sur la base des lignes directrices d'Eurostat et de l'OCDE. À l'aide des registres de l'administration des entreprises sur les propriétaires réels et du registre public des propriétaires, ces valeurs ont été réparties entre les personnes qui possèdent les sociétés. Au total, pour 2021, 87 % de la fortune totale de 2 229 milliards de couronnes danoises dans des sociétés anonymes et à responsabilité limitée ont pu être répartis entre des personnes. Ces valeurs ont été intégrées dans la nouvelle composante « B.6 actions non cotées ». ».

Le principal objectif est d'identifier les liens de propriété dans les liasses fiscales brutes, où les « associés » d'une entreprise doivent – au-delà d'un seuil de détention de 10 % – renseigner leurs traits d'identité. Ces informations seront complétées avec les détentions renseignées dans le registre des bénéficiaires effectifs. Connaître les personnes physiques qui détiennent les entreprises, et dans quelles proportions, reste difficile, parce que **cette information n'est pas toujours publique**, parce que **ces détentions peuvent passer par des structures complexes (holdings), parfois à l'étranger (y compris paradis fiscaux)**, et parce qu'**elles peuvent être familiales**, ce qui ne permet pas d'attribuer précisément la détention.

Pour la valorisation des sociétés non cotées, la **« méthode de multiple » de la Banque de France** est utilisée pour affecter une valeur à toutes les entreprises et donc à chaque part. Il s'agit de calculer, pour les sociétés cotées, des ratios entre une valeur comptable (par exemple la situation nette comptable) et la valeur de marché de l'entreprise. Puis ces ratios sont appliqués aux autres sociétés dont on observe uniquement la valeur comptable, pour en déduire la valeur de marché. D'autres méthodes de valorisation sont utilisées pour les plus petites entreprises.

Source : réponse de l'Insee au questionnaire de la commission des finances

Enfin, une collaboration internationale est nécessaire pour surmonter les écueils de comparabilité des données administratives ou économiques produites dans chaque pays. Il est ainsi nécessaire d'exprimer ces données en parité de pouvoir d'achat, si l'on souhaite procéder à des comparaisons internationales ou calculer la distribution mondiale des revenus et des patrimoines, ainsi que le fait le *Luxembourg Income Study*.

II. ENFIN ACHEVER LA NUMÉRISATION DES DÉCLARATIONS DE SUCCESSION ET DE DONATION POUR EXPLOITER LA PHOTOGRAPHIE COMPLÈTE DU PATRIMOINE QU'ELLES OFFRENT

Un moment en théorie privilégié pour connaître de façon exhaustive le patrimoine des ménages

Les déclarations de succession offrent **une photographie du patrimoine en théorie complète** à l'occasion de la transmission de ce patrimoine, le notaire dressant l'inventaire de l'actif et du passif du défunt, en valorisant les biens immobiliers, mobiliers, les dettes et, le cas échéant, certains éléments du patrimoine professionnel.

Cette source se distingue notamment des autres données fiscales en ce qu'elle offre une **visibilité sur le patrimoine professionnel** – à l'instar de l'enquête HVP, qui est en voie d'être enrichie sur cet aspect.

Elle offre également une visibilité sur le patrimoine financier, qui n'est plus connu dans les données fiscales depuis la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune en 2017, et dont 69 % échappe à l'enquête HVP (cf. partie A, 1, a ci-dessus).

En outre, l'actif successoral est sur le papier exhaustif, concernant par construction tous les contribuables au jour de leur mort et normalement tout leur patrimoine, alors que l'enquête HVP de l'Insee souffre de biais de représentativité identifiés *supra* pour les plus fortunés.

Outre leur utilité pour le r**ecouvrement des droits de mutation à titre gratuit** (DMTG), ainsi que pour le **contrôle fiscal** – rapprochement des déclarations de revenus ou d'IFI avec les déclarations de succession –, ces informations relatives au montant transmis, à la composition du patrimoine, aux liens de parenté entre le défunt ou le donateur et le bénéficiaire, aux droits finalement dus ou l'application des abattements ou exonérations sur les successions ont pu être mobilisés pour **nourrir des travaux économiques**.

Elles ont également permis l'évaluation préalable de réformes fiscales. Le Conseil des prélèvements obligatoires souligne à titre d'exemple que la réforme des droits de succession de 2012 s'est appuyée sur les données de ces enquêtes. Il indique que, de façon plus générale, leur disparition « *affaiblit fortement tant le pilotage de la politique fiscale (prévisions de recettes, chiffrage des dépenses fiscales et des réformes) que le contrôle fiscal (suivi des droits payés)* ».

Le rapport de la commission présidée par les économistes Jean Tirole et Olivier Blanchard sur « *les grands défis économiques* », qui recommande de « *taxer mieux plutôt que de taxer davantage* » les droits de succession, indique ainsi qu'« ***avant d'entreprendre une réforme, de plus amples travaux doivent être conduits sur ces questions, les éléments disponibles étant insuffisants***. *En*

particulier, les ***statistiques sur les successions*** *en France, par exemple sur les successions par tranche d'imposition, sont* ***très lacunaires****.* »

A. L'ÉTAT DOIT RETROUVER LES MOYENS DE CONNAÎTRE LE PATRIMOINE TRANSMIS, PAR LA RELANCE D'ENQUÊTES DMTG 2.0

Depuis la dernière enquête produite par l'administration fiscale sur les droits de mutation à titre gratuit (DMTG) en 2010, **aucune micro-données permettant d'analyser les flux successoraux et la taxation qui s'y applique n'a été diffusée.** La base nationale des données patrimoniales (BNDP), qui sert à la gestion de l'impôt, n'est en effet **pas suffisamment renseignée en matière de DMTG pour permettre des usages statistiques ou scientifiques.**

L'abandon des « enquêtes DMTG » en 2010, pour des raisons de priorisation des moyens de la direction générale des finances publiques, **a constitué un recul passé relativement inaperçu et pourtant décisif dans la connaissance du patrimoine des ménages, et notamment des plus fortunés, par les pouvoirs publics**.

Ces données ont été produites **en 1994, en 2001, en 2006 et en 2010**, grâce à **une saisie manuelle, il est vrai fastidieuse, de déclarations papier** (succession et donation), dans un certain nombre de directions départementales des finances publiques choisies pour leur représentativité statistique.

La fiabilité de la collecte de données était du reste déjà amoindrie en 2010 du fait que les départements de l'échantillon avaient été choisis non pour leur représentativité mais selon des considérations plus pratiques, relatives notamment au plan de charge des directions départementales.

Si dans un cadre contraint d'effectifs et de moyens, le recentrage de l'activité des DDFiP sur le cœur de leur mission, à savoir le recouvrement de l'impôt et le contrôle fiscal, n'est pas contesté par le Président et le Rapporteur général, ces derniers **regrettent que l'État se soit lui-même privé des moyens d'exploiter une source si précieuse d'information.**

Les économistes spécialistes de la fiscalité et du patrimoine déplorent vivement et unanimement la disparition de cette enquête, le Conseil d'analyse économique, placé auprès du Premier ministre, allant jusqu'à évoquer[1] un « ***manque critique de données fiables*** » et de ce fait une « *fiscalité des successions* ***minée par son opacité*** », avec « *des* ***conséquences très négatives****, à la fois sur le pilotage de la politique fiscale (impossibilité de prédire l'évolution des recettes, incapacité d'évaluer des mesures budgétaires et leur efficacité, risque d'insincérité budgétaire, etc.), sur l'information publique relative à cette politique, et sur l'administration et le contrôle fiscal* ».

---

[1] *C. Dherbécourt, G. Fack, C. Landais, S. Stantcheva, « Repenser l'héritage », note n° 69 du conseil d'analyse économique, décembre 2021.*

Au-delà de la perte d'information statistique, il pointe notamment le fait que « *le manque de compréhension, qui* ***mine l'acceptabilité sociale des droits de succession****, est malheureusement alimenté par l'absence d'informations fiables de la part de l'administration fiscale* ».

Plus grave, selon le CAE, « *la faible qualité de l'information fiscale au regard de la multiplicité et de la complexité des dispositifs d'optimisation des transmissions patrimoniales (pactes Dutreil, démembrements de propriété, etc.)* ***favorise dangereusement les abus*** ». Cela semble confirmé par la confrontation des données fiscales, du temps où elles étaient disponibles grâce aux enquêtes DMTG, au flux successoral mesuré par la combinaison de données de la comptabilité nationale, de données démographiques et de données d'enquête comme HVP. Citée par le CAE (pp. 5-6), une étude de 2011[1] constatait « *que* ***le total du patrimoine transmis à l'administration fiscale est 35 à 40 % plus faible que le flux économique effectivement transmis, même une fois rehaussé des non-déclarations des petites transmissions patrimoniales*** ».

Au total, l'administration et les chercheurs en sont réduits à exploiter des données vieilles d'il y a vingt ans pour analyser les transmissions patrimoniales, **ce que le Président et le Rapporteur général jugent difficilement acceptable**.

Le coût que présenterait la relance d'une enquête DMTG en 2026 serait difficile à évaluer, près de vingt ans après sa dernière édition. **La commission des finances du Sénat ne prône cependant pas un retour au « *statu quo ante* 2010 » dans la réalisation d'une telle collecte de données**, mais appelle à profiter dès à présent des gains en efficience permis notamment par les progrès des techniques d'extraction automatique, de *text mining*, de **reconnaissance optique de caractères (OCR) combinées à des outils d'intelligence artificielle (LLM et VLM), afin d'extraire les données pertinentes des versions numérisées en format pdf des actes notariaux**, pour mettre en production cette nouvelle base de données, qui serait mise à jour à un rythme annuel et non quadriennal, et permettrait à la statistique et aux chercheurs d'améliorer la connaissance des flux successoraux et de leurs bénéficiaires.

Cela permettrait une meilleure allocation des moyens de la DGFiP, pour une efficacité du reste bien meilleure. La direction générale confirme en effet qu'« *en tout état de cause, le temps nécessaire à la préparation, la saisie, le nettoyage des données, la production puis l'exploitation des fichiers* [dans le cadre de la relance d'une enquête auprès des services] ***ne permettra pas d'aboutir dans de meilleurs délais que par le travail de numérisation innovant envisagé***, qui, de surcroît, **en « *exploitant directement les actes de succession, offrira un détail d'information et une capacité de mise à jour de celle-ci bien plus satisfaisants* ».**

---

[1] *T. Piketty, 2011, « On the Long-Run Evolution of Inheritance : France 1820-2050 », The Quarterly Journal of Economics.*

Néanmoins, le département des études statistiques et fiscales (DESF) ne dispose à ce jour que d'un demi équivalent temps plein, et ne disposera que d'un ETP supplémentaire d'analyste des données à partir de septembre 2026, pour procéder à ce travail d'ampleur, consistant à « *concevoir un code capable de traiter la grande quantité d'informations reçues chaque année et de capter toute la complexité des informations déclarées par les notaires* »[1].

Si le Président et le Rapporteur général ne peuvent, au regard de la situation dégradée des finances publiques, recommander la création de postes supplémentaires au sein des ministères économiques et financiers, ils jugent indispensable **de redéployer des effectifs du ministère, pour renforcer au moins temporairement ceux de la DGFiP et en particulier du département des études statistiques et fiscales, pour cette mission de toute première importance.**

Ces moyens renforcés permettront notamment d'envisager la diffusion de micro-données **avant l'échéance de 2028** que s'est aujourd'hui fixée l'administration. Ils pourraient **permettre également, par extraction numérique du stock de déclarations existant aujourd'hui sous format PDF, de reconstituer les données non collectées depuis 2010, voire de reconstituer des données plus fines que ce que permettaient les enquêtes DMTG avant 2010**.

Selon le Président et le Rapporteur général, une « enquête DMTG 2.0 » ne doit pas seulement être conçue comme une solution *palliative, en attendant* la mise en production du projet e-enregistrement notaires, qui permettra d'exploiter des données d'emblée structurées. Elle doit être envisagée comme un outil *complémentaire et durable*, permettant d'approfondir la connaissance sur une longue durée des héritages, de l'évolution de leur rôle dans la formation des inégalités, et **plus largement du patrimoine, qu'il soit professionnel ou financier, dont les présents travaux sur l'évitement fiscal des plus fortunés ont montré qu'il était si méconnu aujourd'hui**.

La perspective, dans les deux décennies à venir, d'une « grande transmission » du patrimoine de la génération nombreuse du baby-boom, estimée **à hauteur 9 000 milliards d'euros,** impose en effet un **renforcement des capacités d'analyse de l'État tant elle emportera d'effets massifs sur les inégalités de patrimoine et l'économie dans son ensemble**.

[1] *Voir la fiche de poste diffusée par la DGFiP*.

Recommandation n° 2 : Rétablir dès à présent une « enquête DMTG 2.0 » pour disposer, à partir des données disponibles au moment des successions, d'une photographie complète du patrimoine et mener un travail de reconstitution des données manquantes depuis la dernière étude représentative, datant de 2010.

À cette fin, redéployer des effectifs au sein des ministères économiques et financiers pour étoffer les moyens du département des études statistiques et fiscales au sein de la direction générale des finances publiques (DGFiP), afin de renforcer les capacités d'analyse de l'administration sur le patrimoine, en particulier sur les donations et successions (*direction générale des finances publiques*).

B. UN RETARD DIFFICILEMENT COMPRÉHENSIBLE DE LA NUMÉRISATION DES DÉCLARATIONS DE SUCCESSION, QUI DEVAIT ABOUTIR EN 2025

Le lien entre l'exploitation des données et la forme, par exemple physique ou numérique, que prennent ces données, est évidemment central. S'agissant du cas particulier des déclarations de succession et de donation, il existe à cet égard un paradoxe[1] : le Conseil d'analyse économique attribue en effet la disparition des enquêtes DMTG à « ***la refonte inaboutie par la direction générale des finances publiques de son système d'information et de transmission des données collectées par les notaires*** », ce que l'une des co-auteures de l'étude, l'économiste Stefanie Stantcheva, a encore récemment avancé[2] lors d'un colloque organisé pour les vingt ans du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO). **Le passage de l'application Moorea à l'application Fidji-Enregistrement** semble en effet s'être accompagné d'un recentrage des applicatifs sur la gestion et l'enregistrement, au détriment des usages statistiques.

Ce constat ne doit cependant pas conduire à abandonner les efforts de numérisation des données sur le patrimoine et en particulier sur les transmissions, mais doit au contraire conduire à **achever rapidement un chantier qui a été entrepris en 2019 et dont le Président et le Rapporteur général ont pu constater, à leur grand regret, qu'il avançait à un rythme très peu soutenu**.

Alors que le législateur a établi l'exigence d'une transmission par voie électronique de certaines déclarations (XVI de l'article 1649 *quater* B *quater*), et que le Gouvernement avait fixé, par un décret de 2020[3], sa mise

---

[1] *Ce cas particulier rejoint le constat plus général déjà rappelé* supra *du paradoxe d'un* « appauvrissement de la statistique publique à l'âge de l'information », *en particulier sur les hauts patrimoines, qui n'est pas spécifique à la France.*

[2] Cf. *cette vidéo, sur le site du Conseil des prélèvements obligatoires (4 min 45 s).*

[3] *Décret n° 2020-772 du 24 juin 2020 en application de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.*

en œuvre au plus tard à l'échéance du 1er juillet 2025, l'exécutif est revenu sur son propre engagement par un nouveau décret[1] abrogeant le précédent, en 2025.

En réponse à une question écrite d'un député posée mi-décembre 2025[2], le ministère de l'action et des comptes publics a détaillé en mars 2026[3], ce dont la presse s'est fait l'écho[4], « *le calendrier réel de la mise en œuvre complète de la dématérialisation* ».

Hormis pour les dons manuels pour lesquels le service est opérationnel et même obligatoire depuis le 1er janvier 2026, la mise en production de la plateforme « *e-enregistrement* » (qui prévoit la télétransmission des informations contenues dans les actes de succession) ne devrait faire l'objet d'un « *déploiement progressif* ***qu'au cours du second semestre 2026*** **»** (autour de novembre, selon le conseil supérieur du notariat), encore qu'uniquement pour **le premier lot, concernant les déclarations simples**, qui ne donnent pas lieu au calcul des droits de succession – ce qui ne concerne donc pas les hauts patrimoines.

Le **deuxième lot** (déclarations avec droits, avec acompte, hors délai, paiements différés et fractionnés) a fait l'objet d'une réunion de lancement en mars 2026, sans planification stabilisée.

Le **troisième lot** (déclarations d'assurance-vie, déclarations de succession comportant une assurance-vie) demeure encore plus éloigné, et serait repoussé à 2033 au moins.

Le calendrier prévisionnel de la DGFiP et du Conseil supérieur du notariat (CSN), présenté en juillet 2020, prévoyait un déploiement du lot relatif aux déclarations sans droits en janvier 2022, du lot relatif aux déclarations avec droits à la mi-2023 et du lot relatif à l'assurance-vie au troisième trimestre 2024. **Dans un second temps, le calendrier impliquait une couverture de l'ensemble des déclarations de succession en 2029.**

Le Président et le Rapporteur général s'étonnent par ailleurs de ce qu'aucun calendrier ne soit prévu pour les donations et donations-partages. Or, ils considèrent que l'obligation de télétransmission devrait s'étendre également à ces actes, ce d'autant plus qu'il existe une surreprésentation des transmissions de hauts patrimoines par ce biais.

---

[1] *Décret n° 2025-561 du 30 mai 2025 abrogeant le décret n° 2020-772 du 24 juin 2020 relatif à l'obligation de souscription et de paiement par voie dématérialisée en matière d'enregistrement.*

[2] *Question écrite n° 11677, 17e législature, réponse au journal officiel le 10 mars 2026, p. 2216.*

[3] *Soit après la première communication du Président et du Rapporteur général sur le sujet.*

[4] *N. Domenach, « Le pape snobe la France, les factures de Pierre-Yves Bournazel… les indiscrétions politiques de Challenges », 13 mars 2026.*

En outre, selon le CPO[1], seul le module « gestion fiscale » de la plateforme serait dans un premier temps opérationnel **– et toujours pas son module « statistique », en raison d'un manque estimé par le CPO à « *quelques dizaines de millions d'euros* »**.

La complexité de ce projet ne doit pas être sous-estimée : hétérogénéité des logiciels de rédaction d'actes, divergences notaires-DGFiP sur l'étendue de la responsabilité des notaires ou sur le périmètre des informations structurées à transmettre.

Seulement, il résulte en effet de l'absence d'un système informatique (SI) adéquat du côté de la DGFiP que les déclarations lui sont encore transmises par les notaires sous **format papier, alors que 99 % des actes notariés sont aujourd'hui numériques.** Seul le **montant dû de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) fait l'objet d'un traitement informatisé par la DGFiP, la composition du patrimoine et le montant total ne faisant par exemple l'objet d'aucune collecte d'informations par la puissance publique**.

Cette décennie supplémentaire d'aveuglement sur les successions est inacceptable, et les premiers résultats d'« enquêtes DMTG 2.0 » à partir de 2027 ou 2028 ne sauraient servir de prétexte à ralentir la mise en œuvre de cet autre chantier qui, le cas échéant, devrait bénéficier de moyens proportionnés à l'intérêt unanimement reconnu des données qu'il produirait.

Recommandation n° 3 : Accélérer le calendrier de la numérisation des déclarations de successions afin de couvrir l'ensemble des actes d'ici à 2029, étendre la numérisation aux déclarations de donations, et rendre rapidement opérationnel le module statistique de la plateforme e-enregistrement, le cas échéant par le déploiement de moyens humains ou financiers supplémentaires (*Législateur, direction générale des finances publiques*).

C. LA NÉCESSITÉ D'HARMONISER LES DÉCLARATIONS ET D'Y FAIRE FIGURER LES ACTIFS AUJOURD'HUI HORS SUCCESSION POUR PLUS DE PRÉCISION ET D'EXHAUSTIVITÉ

1. La nécessité générale d'une donnée structurée et harmonisée

Avant même la question de **l'exploitation** des sources disponibles sur les successions, et celle de la **numérisation** de ces sources pour en faciliter le traitement, se pose la **question de savoir si elles présentent d'emblée le degré d'exhaustivité et d'harmonisation qui permettent cette exploitation et cette**

[1] *Conseil des prélèvements obligatoires,* « Corriger les principales distorsions de l'imposition du patrimoine », *2025, p. 65.*

numérisation. Autrement dit, il ne suffit pas de numériser les déclarations de succession et de donation ; encore faut-il qu'elles soient un reflet fidèle de la réalité des patrimoines transmis.

La perspective de la numérisation des déclarations de succession doit d'abord être l'occasion de **se poser la question de leur harmonisation**.

L'empilement de règles fiscales dérogatoires (démembrement de propriété, exonérations – pacte Dutreil –, rappel des donations antérieures, actifs hors succession comme l'assurance-vie, plus-values latentes ou réalisées) se traduit à l'heure actuelle par **des déclarations de succession complexes**. Des lignes directrices pourraient être diffusées afin **d'harmoniser les pratiques dans le remplissage des déclarations de succession**, ce qui permettrait la production de données d'emblées structurées et exploitables par la statistique publique. La complexité est cependant inhérente aux déclarations de succession, compte tenu de l'hétérogénéité des situations individuelles.

La question est par ailleurs celle de l'exhaustivité des données. Les notaires déclarent indiquer au client que tout actif doit être évalué et figurer dans la déclaration de succession, et estiment être écoutés, mais ils reconnaissent ne pas avoir de pouvoir de coercition sur un client s'agissant d'une déclaration. Aujourd'hui, l'écart estimé de 35 % à 40 % entre le patrimoine transmis déclaré à l'administration fiscale et le flux successoral économiquement repéré dans les données de la comptabilité nationale montrent des marges de progrès dans l'exhaustivité.

En somme, un équilibre doit être recherché entre l'objectif, souhaitable, de **simplification** – depuis 2018, certaines déclarations dépourvues d'enjeu financier significatif peuvent faire l'objet d'une déclaration simplifiée, ne renseignant que le montant des droits dus –, et celui de **sincérité de la déclaration, ce qui plaide pour un niveau de détail suffisant des déclarations par actifs**.

Le rôle crucial des « politiques de déclaration » dans la conformité à la loi fiscale

Sans même que l'administration fiscale ait besoin de procéder à des contrôles en tant que tels, une ventilation plus détaillée des actifs imposables au sein des déclarations fiscales semble emporter des **effets favorables endogènes en matière de conformité à la loi fiscale**.

Des chercheurs viennent en effet de mettre en évidence[1] que la réforme de 2011 de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en France, instituant une déclaration simplifiée de patrimoine en dessous de 3 millions d'euros (puis 2,57 millions d'euros à partir de 2013) – uniquement l'encours total des actifs imposables, tandis qu'une ventilation plus détaillée par type d'actifs demeurait au-dessus de ce seuil – avait conduit à **« *une forte diminution du patrimoine déclaré et à des taux de croissance annuels du patrimoine en moyenne inférieurs de 20 % chez les contribuables concernés* ». En rapprochant ces chiffres des revenus financiers et du travail de ces contribuables, connus de façon fiable parce qu'ils sont déclarés par des tiers, les chercheurs montrent qu'il s'agit d'un « *évitement fiscal* » et non d'une désépargne, ces revenus ne diminuant pas dans la même proportion que le patrimoine (p. 26 et p. 55). Ce comportement serait** « ***facilité par l'allègement des obligations de déclaration*** », et serait notamment le fait d'une minorité de foyers fiscaux qui se trouvaient juste en dessous du seuil d'entrée dans une tranche d'imposition.

Les auteurs montrent en revanche que « *les élasticités aux taux d'imposition estimées sont très faibles et non* significatives » et que « ***les réactions aux obligations de déclaration sont dix fois plus importantes que les réactions comportementales aux variations des taux d'imposition*** ». Ils en concluent que « ***l'un des principaux facteurs à l'origine de l'évasion fiscale n'est pas seulement le taux d'imposition, mais aussi les obligations déclaratives*** » **et que** « ***le montant des informations à fournir est au moins aussi important que le montant de l'impôt dû*** ».

Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'article cité

Seules des données suffisamment précises permettront à l'administration et au législateur d'évaluer le coût des dispositifs dérogatoires sur les droits de succession, d'appréhender leur ampleur et leurs conséquences pour les finances publiques, et de distinguer les dispositifs qui répondent à une justification économique avérée de ceux qui contribuent à réduire l'assiette taxable des plus grandes transmissions sans bénéfice économique particulider.

Recommandation n° 4 : Garantir l'exhaustivité des informations figurant dans les déclarations de donations et successions pour déterminer la progressivité effective des droits de mutation à titre gratuit (DMTG), et pour connaître l'incidence, à ce titre, du barème, des abattements et des dispositifs successoraux favorables, selon les niveaux de revenus et de patrimoine des bénéficiaires (*direction générale des finances publiques, notaires*).

[1] *B. Garbinti, J. Goupille-Lebret, M. Munoz, S. Stantcheva, G. Zucman,* « Tax Design, Information, and Elasticities: Evidence From the French Wealth Tax », *document de travail du NBER, juin 2023 (révisé en mai 2026).*

En particulier, le Président et le Rapporteur général concluent des auditions menées pour ces travaux qu'il serait utile de faire la lumière sur deux « angles morts statistiques » relatifs au patrimoine transmis : **les assurances-vie et le patrimoine professionnel**.

2. L'assurance-vie

L'assurance-vie est un placement financier prisé (l'encours fin 2025 était de 2 107 milliards d'euros, pour environ 20 millions de détenteurs de contrats) en raison notamment des **avantages fiscaux** attachés à sa détention à long terme, que ce soit au regard de l'impôt sur le revenu ou, encore davantage, **au regard de l'impôt sur les successions**.

Par dérogation au droit commun, il est en effet prévu pour l'assurance-vie que « *le capital ou la rente stipulés payables lors du décès de l'assuré à un bénéficiaire déterminé ou à ses héritiers* ***ne font pas partie de la succession de l'assuré*** »[1]. À ce titre, ils dérogent aux règles de la réserve héréditaire. Le bénéficiaire est réputé avoir eu seul droit aux sommes stipulées payables lors du décès de l'assuré, à partir du jour du contrat.

Il en résulte que « ***le notaire n'a pas à avoir connaissance du contrat d'assurance-vie souscrit par le défunt****, l'entreprise d'assurance étant tenue à une obligation de confidentialité relative aux informations concernant ce bénéficiaire désigné du contrat* », ainsi que le rappelle France Assureurs. L'assureur ne doit en effet « *en aucun cas informer une autre personne que le bénéficiaire de l'existence d'une stipulation à son profit* »[2].

Or, après que l'assurance-vie a longtemps été exonérée de droits de mutation à titre gratuit, un abattement par contrat d'assurance-vie, de 30 500 € pour les primes versées après 70 ans (article 757 B du CGI) et de 152 500 € pour les primes antérieures (article 990 I du CGI), **le Conseil supérieur du notariat identifie une « *difficulté majeure* » dans la fonction d'officier ministériel du notaire, dans la mesure où « *il n'existe pas de fichier centralisé permettant de savoir si le bénéficiaire a déjà perçu par ailleurs des sommes sur lesquelles un abattement a été utilisé dans une précédente succession* », ce qui « *limite sa capacité à s'assurer que le bénéficiaire ne dépasse pas un plafond légal* ».**

Le CPO confirme dans ses réponses que « *la valorisation des contrats d'assurance-vie n'est pas connue par le notaire au moment de la transmission, un formulaire spécifique, le 2705-A-SD, étant prévu pour permettre au notaire, selon les cas, de certifier l'acquittement ou la non exigibilité de l'impôt pour compléter la déclaration fiscale de succession* ».

---

[1] *Article L. 132-12 du code des assurances.*

[2] *Sauf si un tiers, typiquement un notaire, est mandaté par le bénéficiaire éventuel, l'administration fiscale étant dès lors tenue de lui communiquer les informations détenues dans le cadre de Ficovie, conformément à l'article 151 B du livre des procédures fiscales.*

Le CSN indique que « ***dans la pratique, pour de petites sommes, certains montants ne seraient certainement pas déclarés à la succession****, bien que ce phénomène reste à [son] sens* ***assez marginal*** **».**

La Cour des comptes pointe « *un problème d'asymétrie d'informations : le bénéficiaire d'un contrat d'assurance-vie n'a pas connaissance de l'ensemble des bénéficiaires désignés par l'assuré ; de son côté, une compagnie d'assurance ou un établissement bancaire auprès duquel un assuré a souscrit un contrat d'assurance-vie ne peut connaître les contrats souscrits par lui auprès d'autres établissements, et partant les autres bénéficiaires désignés par ses soins.* »

Or, si l'assurance-vie est un type de placement financier plutôt prisé de la « classe moyenne patrimoniale » (déciles 5 à 9) en proportion de leur patrimoine total, il est concentré sur les patrimoines les plus importants en valeur absolue. **Le coût des exonérations de droits de succession applicables aux transmissions de contrats d'assurance-vie**[1], qui ne sont pas classées comme une dépense fiscale dans le tome II des Voies et moyens annexé au projet de loi de finances, **est estimé à 5 milliards d'euros par la DG Trésor**[2].

Dans ce contexte, une modification de l'article L. 151 B du livre des procédures fiscales pourrait être explorée pour que l'administration fiscale voire le notaire soient mis en position de connaître le nombre de bénéficiaires et le montant des contrats hérités. La Cour des comptes recommande ainsi d'expertiser un « *dispositif de transmission des informations relatives au nombre de bénéficiaires de chaque contrat d'assurance-vie et aux primes correspondantes, à la plateforme e-enregistrement* »[3].

Recommandation n° 5 : Envisager l'information systématique du notaire du bénéficiaire pour les sommes des contrats d'assurance vie que ce dernier a précédemment reçues. Cette information facilitera le contrôle par le notaire du respect du plafond de l'abattement de 152 500 euros (*Législateur, notaires*).

3. Le patrimoine professionnel

Le patrimoine professionnel est un deuxième angle mort statistique des déclarations de succession, ainsi que l'ont confirmé les chercheurs de l'Institut des politiques publiques, auteurs d'un rapport commandé par la

[1] *Article 990 I du CGI. Au sein de cette dépense, la part attribuable au seul abattement de 152 500 euros ne semble cependant pas connue.*
[2] *A. Eupherte A. et B. Pfeiffer, « Efficacité économique des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages », rapport particulier n° 3 du CPO sur les prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages, 2025.*
[3] *Cour des comptes, « Les droits de succession », communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, 2024.*

Cour des comptes sur le pacte Dutreil. Outre les écueils liés à une jurisprudence peu développée sur la valorisation des actifs professionnels – valeur vénale ou valeur nette comptable –, cela s'explique notamment par ce régime fiscal, le pacte Dutreil, exonérant de DMTG 75 % de la valeur d'une société dont une part prépondérante des actifs est affectée à l'activité professionnelle.

Ces absences sont d'autant plus préjudiciables que, précisément, les transmissions sont en théorie un moment privilégié pour prendre connaissance des patrimoines professionnels, qui, même avant 2017, étaient exonérés d'une imposition annuelle sur le patrimoine.

Les travaux de l'IPP[1] ont montré un décalage important entre le nombre d'engagements collectifs enregistrés par les services fiscaux et le nombre de donations et successions réalisés dans ce cadre

En effet, **certains dossiers sont saisis par les DDFiP sous des codes génériques ou simplifiés, empêchant ensuite de repérer l'existence d'un pacte Dutreil dans les consolidations et extractions nationales, en particulier pour** les transmissions comprenant non seulement une entreprise mais aussi de nombreux autres actifs, c'est-à-dire **pour les successions – le pacte Dutreil est néanmoins utilisé très souvent dans le cadre de donations[2], en particulier s'agissant des plus gros montants**. Les petites et moyennes entreprises sont d'ailleurs moins susceptibles **d'être déclarées comme telles ou comme transmises dans le cadre d'un pacte Dutreil**. Si une amélioration du traitement statistique est à attendre de la numérisation des déclarations de transmission, celles-ci n'ont pas été conçues dans un but documentaire mais servent d'abord et avant tout au service de la gestion fiscale à établir l'impôt à payer et au contrôle fiscal à identifier les irrégularités.

De ce fait, « *la fourchette régulièrement citée de 2 000 à 3 000 donations par an est sous-estimée, celle-ci se situant plutôt entre 3 000 et 4 000 depuis 2018 et même entre 5 000 et 6 000 en 2024* », selon la Cour des comptes[3].

---

[1] *L. Bach, A. Bozio, E. Fize, A. Guillouizouic, C. Malgouyres, « L'impact économique des transmissions d'entreprises réalisées avec un pacte Dutreil », rapport IPP n° 62, novembre 2025.*

[2] *Sur le plan entrepreneurial, la prédominance des donations Dutreil sur les successions paraît correspondre à l'intention du législateur, qui aurait entendu favoriser des transmissions préparées du vivant du donateur. Toutefois, l'économie générale du dispositif montre que la participation à la direction opérationnelle demeure secondaire : les obligations en la matière sont limitées dans le temps et à un seul participant au pacte. Les contraintes principales portent sur la conservation des parts. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs admis l'atteinte à l'égalité devant les charges publiques au nom de la « stabilité de l'actionnariat », non de celle des équipes dirigeantes. Les raisons de la prédominance des donations semblent donc surtout fiscales : réduction de 50 % avant 70 ans (article 790 du CGI) et cumul possible avec un démembrement.*

[3] *Cour des comptes, « Le pacte Dutreil. Un dispositif fiscal en forte croissance à mieux cibler », rapport public thématique, novembre 2025.*

En dépit d'une revalorisation par la Cour des comptes[1] à 5,5 milliards d'euros en 2024, significativement plus élevée que l'estimation précédente de 800 millions d'euros, le montant figurant dans la documentation annexée au projet de loi de finances 2026 pourrait même encore représenter une limite basse du montant de la dépense fiscale associée au pacte Dutreil, l'algorithme utilisé par l'IPP pour identifier les transmissions Dutreil conduisant vraisemblablement à exclure encore un certain nombre d'entre elles.

Sans une connaissance plus fine du recours à ce dispositif les années passées, il est difficile de savoir si l'actualisation à la hausse du niveau de recours au pacte Dutreil est la conséquence d'une sous-estimation chronique de ce recours et de la dépense par le passé ou s'il est lié à une anticipation des pactes en raison des critiques visant ce dispositif, faisant planer des évolutions législatives plus restrictives.

Recommandation n° 6 : Prévoir la mention systématique du recours à un pacte Dutreil dans les actes notariés, lesquels alimenteront la base de données en cours de constitution sur les successions (*direction générale des finances publiques*).

D. DES LIMITES INHÉRENTES AUX DONNÉES SUCCESSORALES SUBSISTERONT NÉANMOINS, EN LIEN AVEC LA NATURE MÊME DE CES DONNÉES

Il est possible d'extrapoler la richesse des vivants à partir des données successorales, comme l'a indiqué l'ancien ministre Éric Lombard au Président et au Rapporteur général. Une telle approche présente toutefois des limites.

Tout d'abord, même si les données successorales étaient rendues plus exhaustives (faisant notamment figurer les assurances-vie, hors-successions), **leur connaissance n'interviendrait toujours par construction qu'à l'occasion d'événements ponctuels (successions, donations).** Or, **le vieillissement des données comporte des limites importantes au-delà de quelques années**.

Les économistes Laurent Bach, Arthur Guillouizic et Clément Malgouyres, coauteurs avec Antoine Bozio de la note de l'Institut des politiques publiques, « *Quels impôts les milliardaires paient-ils ?* », se montrent ainsi peu optimistes quant au potentiel de l'exploitation des données sur les successions pour appréhender le niveau de richesse actuel et vont même jusqu'à écrire qu'à leur avis, « ***il existe de très nombreuses bonnes raisons de numériser ces déclarations mais qu'une meilleure connaissance du patrimoine des vivants n'en fait pas partie*** ».

[1] Ibid.

Si les données brutes sur le patrimoine des défunts peuvent être mobilisées pour estimer celui des vivants, **le statut singulier des sources successorales impose un retraitement statistique**. Le patrimoine des vivants ne peut en effet être calculé, à partir des données des déclarations d'impôt sur les successions, qu'en utilisant la **technique dite du « multiplicateur de succession »**, qui consiste à pondérer le montant du patrimoine transmis lors des succession en fonction de l'inverse du taux de mortalité des défunts, différencié selon le sexe, l'âge au moment du décès et l'année de décès.

Or, sur données américaines, la recherche a montré que **le creusement de l'écart de mortalité en fonction du statut socio-économique** (qu'il s'agisse des revenus tout au long de la vie ou du niveau d'éducation) **remettait en cause la capacité à déduire correctement, à partir de cette source, l'évolution des richesses des vivants**. Certaines études ont tenté de corriger ce biais en introduisant un différentiel de taux de mortalité, non plus fixe mais évolutif selon le revenu et le niveau d'éducation. Cette méthode ne s'avère cependant toujours pas suffisamment précise compte tenu de l'ampleur du creusement de l'écart de mortalité, ce qui conduit à une sous-estimation de plus en plus prononcée de la concentration des patrimoines au fil du temps[1].

Les auteurs de cette étude sont donc contraints de combiner cette approche avec d'autres méthodes, dont notamment celle de capitalisation des revenus fiscaux – celle-ci présentant néanmoins d'autres limites exposées plus haut.

Ainsi, aussi indispensables soient-elles, **la numérisation et l'exploitation des déclarations de succession sont loin d'être suffisantes en elles-mêmes pour appréhender de manière fiable et exhaustive le patrimoine des vivants**.

[1] *E. Saez et G. Zucman, « Wealth Inequality in the United States since 1913 : Evidence from Capitalized Income Tax Data ».*

III. LEVER LE VOILE QUI OCCULTE LE PATRIMOINE FINANCIER DEPUIS LA SUPPRESSION DE L'ISF EN 2017

A. DEPUIS LA SUPPRESSION DE L'ISF EN 2017, LE PATRIMOINE FINANCIER N'EST PLUS CONNU QUE PAR BRIBES

1. La base de données ISF ne donnait certes pas une image exhaustive du patrimoine des ménages…

Partir du principe que la connaissance des patrimoines était complète jusqu'en 2016 grâce aux déclarations d'impôt de solidarité sur la fortune reviendrait à se méprendre, car **ces dernières présentaient déjà certaines limites, qui peuvent être regroupées en quatre catégories**.

a) Une visibilité limitée sur les patrimoines inférieurs à certains seuils, néanmoins peu gênante

La première limite avait trait aux caractéristiques mêmes de cet impôt et à son assiette, constituée d'une « *fraction de la valeur nette taxable du patrimoine* » au-dessus d'un **seuil d'assujettissement fixé à 1,2 million d'euros de patrimoine**. L'ensemble des foyers fiscaux disposant d'un patrimoine **net** – c'est-à-dire **minoré des éventuelles dettes** – inférieur à ce **seuil** n'y étaient pas soumis, et étaient à ce titre exemptés de déclaration. Au total, environ 1 % des foyers fiscaux étaient concerné par cet impôt et donc soumis à déclaration.

Encore faut-il souligner que **la mise en place en 2011 d'une déclaration simplifiée**, exemptant les ménages concernés de détailler la ventilation de leurs actifs en dessous de trois millions d'euros (puis 2,57 millions à partir de 2013), et leur permettant de ne déclarer qu'un encours total, **avait déjà constitué un affaiblissement non négligeable de la connaissance du patrimoine de ces ménages**, ce d'autant plus qu'elle a pu renforcer les limites inhérentes aux impôts déclaratifs.

Cependant, les données de taxe foncière permettaient pour une part de compenser ces manques relatifs aux ménages sous le seuil de déclaration voire à la partie inférieure des contribuables à l'ISF, sous déclaration simplifiée, compte tenu de la composition essentiellement immobilière de la richesse de cette population.

Cette réserve n'était en outre pas majeure, dans la mesure où c'est la connaissance des plus fortunés des contribuables à l'ISF – qu'ils soient définis comme les très hauts patrimoines au sens du DESF (0,5 % les plus riches) ou comme les « milliardaires » (0,0002 %) – qui soulève le plus d'enjeux, tant en raison de la concentration du patrimoine, plus forte que celles des revenus, dans les mains d'un faible nombre de ménages, qu'en raison de l'opacité plus grande qui entoure les très hauts patrimoines, l'enquête HVP étant représentative pour le reste des ménages.

b) Les limites inhérentes à la nature déclarative de l'ISF

La première limite tenait à la nature déclarative de l'impôt de solidarité sur la fortune. Les impôts déclaratifs – comme l'est du reste toujours l'impôt sur la fortune immobilière aujourd'hui – peuvent conduire à **sous-estimer la valeur du patrimoine** pour plusieurs raisons :

- d'une part, le foyer a intérêt à cette minimisation de l'assiette pour payer moins d'impôt ;

- d'autre part, la valeur vénale n'est pas toujours observable, ce qui peut donner lieu à des difficultés d'évaluation, certes réduites s'agissant d'actifs financiers, correspondant à des placements en cas d'intermédiation, mais plus présentes, par exemple, pour des parts de sociétés non cotées.

L'action du service du contrôle fiscal (58 % des ménages IFI à IR zéro contrôlés ont fait l'objet d'un redressement, qui a souvent conduit à rehausser la valeur vénale du patrimoine déclarée) et les lignes directrices de la DGFiP relatives à l'évaluation du patrimoine professionnel compensent pour une bonne part les biais liés à la nature déclarative de certains impôts. Il reste cependant **délicat pour la statistique publique de s'appuyer sur des bases de données qui tendent nativement à sous-estimer la valeur du patrimoine**.

c) Une limite plus structurelle des déclarations ISF tenait à l'exclusion du patrimoine professionnel

Pour la fraction la plus aisée, **la principale limite des déclarations d'ISF tenait à ce que le patrimoine professionnel** (« *biens nécessaires à l'exercice d'une profession industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale* »[1]) **était exonéré de l'ISF à condition que le détenteur exerce une fonction de direction ou excède 25 % de droits de vote**[2].

Si les sociétés holdings patrimoniales[3] ne bénéficiaient pas de cette exemption, c'était le cas des sociétés dédiées à la location meublée professionnelle[4]. Les autres biens spécifiques bénéficiant également d'une exonération totale étaient rares : objets d'antiquité, d'art ou de collection, droits de la propriété industrielle, littéraire et artistique[5], titres reçus en contrepartie de souscriptions au capital de PME (« ISF-PME »)[6].

Ces biens exonérés devaient en théorie être mentionnés dans le formulaire n° 2725 (annexe 3-1 pour les biens professionnels par exemple) pour pouvoir bénéficier des exonérations.

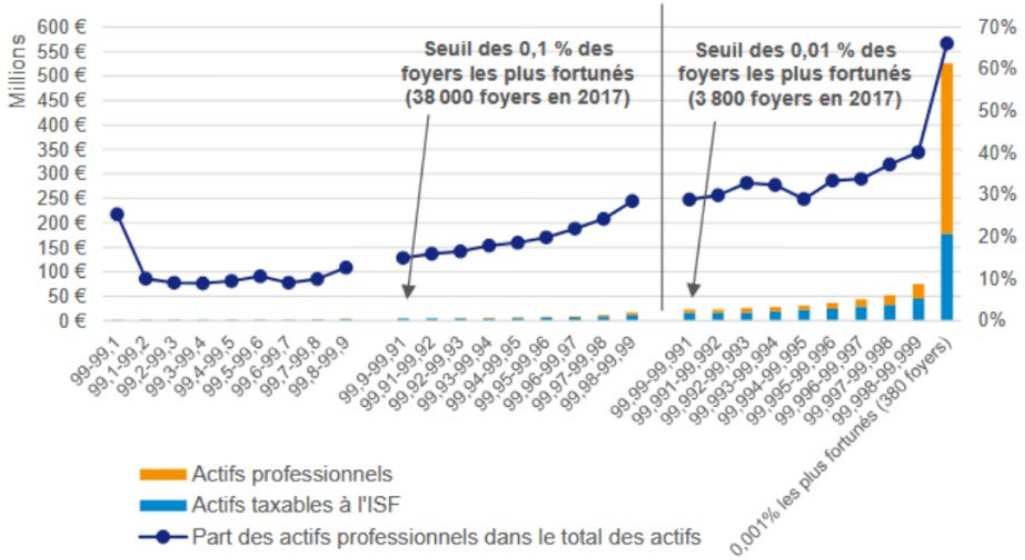
---

[1] *Ancien article 885 N du CGI.*
[2] *Ancien article 885 O du CGI.*
[3] *Ancien article 885 O quater du CGI.*
[4] *Ancien article 885 R du CGI.*
[5] *Ancien article 885 I du CGI.*
[6] *Ancien article 885 I* ter *du CGI.*

Or, si l'actif professionnel demeure minoritaire pour la presque totalité de la population, **il en vient à constituer 36 % du patrimoine du centile le plus fortuné (Insee Références revenu et patrimoine, 2025, sur données 2021) et même deux tiers du patrimoine pour les 0,001 % les plus fortunés (moins de 400 foyers)** (cf. graphique ci-dessous).

Par conséquent l'information perdait très fortement en précision, en particulier pour l'extrémité de la distribution des patrimoines, alors qu'il s'agit précisément des montants les plus importants.

Montant de patrimoine professionnel (échelle de gauche) et part ce patrimoine sur le total des actifs (échelle de droite) au sein des 1 % les plus riches



Note : Le patrimoine total correspond aux actifs taxables à l'ISF, auxquels est ajoutée la valeur estimée des actifs professionnels. Il est mesuré avant déduction des dettes.

Source : rapport particulier n° 4 du Conseil des prélèvements obligatoires, « Corriger les principales distorsions de l'imposition du patrimoine », décembre 2025, à partir du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital

C'est ce qui explique que, dans un tableau transmis le 17 janvier par Bercy au Président et au Rapporteur général, simulant les effets de la contribution différentielle sur les hauts patrimoines (CDHP) sur dix foyers appartenant aux 500 plus grande fortunes de France en 2016, et soumis au secret fiscal, **le simple agrégat du patrimoine imposable et de la reconstitution du patrimoine partiellement exonéré[1], ne représente que 50 à 60 % du patrimoine total des deux ménages les plus fortunés du tableau**

[1] *Certains biens que le législateur n'avait entendu exonérer qu'à 75 % – baux ruraux, parts de groupements fonciers agricoles et de groupements forestiers (ancien art. 885 H du CGI), parts de sociétés faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation (« Dutreil ISF ») (ancien art. 885 I* bis *du CGI) – étaient déclarés pour le quart restant, ce qui permettait de reconstituer facilement le total en multipliant l'actif imposable par trois.*

– reconstitué à partir d'une estimation de rendement théorique du capital il est vrai conservatrice (3 %).

On peut en déduire que près de la moitié de leur patrimoine total serait constitué de patrimoine professionnel, ce qui est cohérent avec leur place dans la distribution des patrimoines.

d) Des angles morts subsistaient pour le patrimoine financier des non-résidents et le patrimoine détenu à l'étranger par les résidents

Enfin, **l'ensemble du patrimoine financier des non-résidents était exonéré d'ISF depuis 1999**[1] à des fins d'attractivité des investissements étrangers.

Le patrimoine des résidents fiscaux en France détenu à l'étranger n'est lui jamais entré dans le champ de cet impôt. Or, les ménages tout en haut de la distribution des richesses sont **précisément ceux qui sont les plus susceptibles de disposer d'une partie de leur patrimoine à l'étranger**.

2. … mais la suppression de l'ISF a conduit à la disparition de micro-données précieuses sur le patrimoine financier, qu'aucun autre moyen ne permet de reconstituer de façon satisfaisante

La commission des finances du Sénat a pu confirmer les déclarations du ministre de l'économie et des finances selon lesquelles « *parmi les personnes les plus fortunées, des milliers […] ne paient aucun impôt sur le revenu* » **à partir des seules données relatives au patrimoine immobilier pour l'année 2024**.

Comme expliqué, l'administration fiscale n'a procédé au croisement des bases des déclarations d'IFI et d'IR que par défaut, **faute d'un autre moyen d'appréhender toute la richesse des ménages, dont notamment le patrimoine financier, par les données fiscales**. Elle avait déjà procédé de la sorte en janvier 2025 dans l'étude actuellement la plus précise, sur les foyers à très hauts revenus et très hauts patrimoines, sur des données de 2022[2].

Cette carence d'information n'est pourtant pas une fatalité ; elle est même très récente, puisqu'**un croisement des bases des déclarations d'ISF et d'IR permettait jusqu'en 2017 une appréhension de la fortune non seulement immobilière, mais aussi, pour une part significative, mobilière des ménages, de ce fait plus exhaustive**.

La commission des finances a demandé au ministère de l'action et des comptes publics de procéder au croisement des bases de données IR et ISF en 2016, dernière année disponible pour celle-ci, afin d'appréhender de façon plus complète le patrimoine des foyers « IFI à IR zéro ou négatif » voire

[1] *Article 885 L du code général des impôts.*

[2] *DESF analyses,* « Revenus et patrimoines des foyers les plus aisés en France » – *document transmis à la commission des finances à la fois dans l'envoi du 17 janvier et dans celui du 31 janvier.*

d'identifier une population de foyers « ISF à IR zéro ou négatif » qui ne serait plus assujettie à l'IFI aujourd'hui.

Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) explique[1] ainsi que « *le remplacement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) par l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) [est] à l'origine d'**un manque de données relatives à la composante mobilière des plus hauts patrimoines*** ».

De la nécessité d'identifier en amont les externalités négatives des réformes fiscales sur la statistique publique : l'exemple de la suppression de la taxe d'habitation

Comme l'a résumé le directeur général de l'Insee Fabrice Lenglart, la perte d'accès aux données sur le patrimoine financier procède davantage **d'une « *externalité statistique de la politique fiscale* » que d'un aveuglement volontaire. Bien que regrettable, celle-ci est la conséquence, accessoire,** d'une réforme de la fiscalité du capital motivée avant tout par d'autres raisons, ici de nature économique.

Il ne s'agit malheureusement pas d'un exemple isolé d'une telle externalité négative de réformes fiscales sur la période récente. **La suppression de la taxe d'habitation** sur les résidences principales au 1er janvier 2023 **a provoqué une perte d'information dommageable pour l'administration, y compris dans la conduite de politiques publiques dont les liens avec cet impôt paraissent de prime abord insoupçonnés** : il en est ainsi de l'identification de la composition familiale des ménages, pour apprécier leur éligibilité au chèque énergie, ce qui est devenu plus difficile en l'absence des données actualisée de la « base TH » de la DGFiP, la liste de l'année précédente ayant été reconduite à l'identique. Cela a provoqué un important taux de non-recours de cette aide dédiée aux 20 % des ménages les moins aisés en 2024, si bien que la sénatrice Christine Lavarde a décrit le chèque énergie comme une **« victime collatérale »** de la fin de la taxe d'habitation[2].

Pour le service statistique public (SSP), les répercussions sont d'autant plus importantes que la collecte et le traitement des données, actifs pourtant plus stratégiques que jamais pour la puissance publique à l'heure de l'intelligence artificielle, sont rarement considérés avec attention lors des réformes. Le Président et le Rapporteur général ont pu constater que le département des études statistiques et fiscales (DESF) avait également été **entravé par la suppression de la taxe d'habitation pour répondre à certaines de leurs questions, notamment pour distinguer, parmi les foyers « IFI à IR zéro », les propriétaires occupants et propriétaires bailleurs**[3].

---

[1] *P. Callec, A. Jehan,* « Prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages et inégalités de patrimoine », *rapport particulier n° 4 du Conseil des prélèvements obligatoires, décembre 2025.*

[2] *Rapport spécial sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sur le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.*

[3] *Les biens des propriétaires occupants n'engendrent pas de revenus – si ce n'est des « loyers fictifs » – à la différence des biens des propriétaires bailleurs, la distinction étant importante pour identifier la part des foyers « IFI à IR zéro ou négatif » pouvant disposer de revenus fonciers, imposables à l'IR.*

Selon le Président et le Rapporteur général, de tels effets statistiques indésirables de réformes fiscales mériteraient d'être anticipés et explicités en amont, afin de permettre au débat public et notamment parlementaire de s'en saisir. L'examen des travaux préparatoires et du compte rendu des débats – aucune occurrence de cet enjeu – semble attester que cette externalité était insuffisamment identifiée lors de la suppression de l'ISF.

Source : commission des finances

Seul le stock de patrimoine foncier demeure assujetti à un impôt[1] (IFI et TF). Dès lors, rien ne justifie que soit réalisée une déclaration annuelle du stock de patrimoine financier d'un point de vue fiscal depuis la disparition de l'ISF[2]. Depuis sa suppression, ne demeurent plus imposables, à l'IFI, que les « *actifs immobiliers* » (biens et droits détenus directement ou indirectement) au-dessus d'un seuil de 1,3 million d'euros[3]. **Le seuil d'assujettissement a au passage été substantiellement relevé** avec le passage de l'ISF (1,2 million d'euros quelle que soit la nature des actifs) à l'IFI (1,3 million d'euros sur les seuls actifs immobiliers, qui ne représentent qu'un quart environ du patrimoine de ces contribuables sur longue durée).

En plus de leur utilité première liée au recouvrement de l'ISF, « *les déclarations déposées au titre de l'ISF* ***pouvaient à titre illustratif être utilisées à des fins de recoupement avec des déclarations de succession*** *par les services de contrôle afin de s'assurer de la correcte déclaration du patrimoine transmis* », selon les réponses du service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal de Bercy. Elles permettaient notamment « *de connaître* ***la nature des biens composant le patrimoine mobilier*** *et le cas échéant de* ***s'interroger sur leur caractère productif ou non de revenus*** », ce qui était également très précieux pour lutter contre l'évitement fiscal sur l'IR.

Pour l'ensemble de ces raisons, et malgré l'écart qui existait entre le patrimoine imposable à l'ISF et le patrimoine total, **la suppression de l'ISF a constitué une étape marquante de dégradation de la connaissance des patrimoines des ménages.**

---

[1] *Les droits de mutation, qu'ils soient à titre gratuit ou onéreux, sont assis sur le stock de patrimoine, mais sont dus en raison d'un fait générateur assimilable à un flux (transmission, cession).*
[2] *Article 31 de la loi n° 2017-1837 de finances pour 2018.*
[3] *Articles 964 et suivants du code général des impôts.*

3. Le paradoxe d'une connaissance par l'administration fiscale des patrimoines financiers détenus à l'étranger désormais plus fine que celle des patrimoines financiers des résidents fiscaux en France

Par contraste, afin **d'améliorer la transparence et de lutter contre l'évasion fiscale**, l'**échange automatique d'information** (EAI), qui était jusqu'alors peu développé et largement contourné[1], **s'est considérablement renforcé partout dans le monde, et notamment au sein de l'Union européenne au travers des directives DAC sur la coopération administrative** en matière de taxation directe (*Directive on Administrative Cooperation in the field of taxation*).

L'EAI peut se définir comme « ***la communication systématique, sans demande préalable****, d'informations prédéfinies par l'administration fiscale d'un État membre à l'administration fiscale d'un autre État membre* » (Commission européenne). Il permet en particulier aux autorités fiscales nationales de l'État de résidence de connaître, grâce aux informations transmises par les « ***institutions financières déclarantes*** » aux autorités fiscales nationales de l'État de détention des avoirs :

- avec « DAC 1 »[2], cinq **catégories de revenus et de capital** (revenus d'emploi, pensions, revenus des dirigeants (tantièmes et jetons de présence), produits d'assurance-vie, propriété et revenus de biens immobilier) ;

- avec « **DAC 2** »[3], qui a donné lieu à de premiers échanges d'informations le 30 septembre 2017 au titre de l'année 2016, des **informations relatives aux comptes financiers** et notamment : le numéro de compte, **le solde ou la valeur portée sur le compte (y compris le cas échéant la valeur de rachat), les intérêts, dividendes et produits par les actifs détenus sur le compte au cours de l'année civile**. Ces règles sont le miroir de la loi dite Fatca (*Foreign Account Tax Compliance Act*) adoptée aux États-Unis en 2010, et traduisent l'application de la norme commune de déclaration **CRS** (*Common Reporting Standard*) établie par l'OCDE en 2014 ;

- et avec « DAC 8 »[4], qui donnera lieu à de premiers échanges d'information le 30 septembre 2027 au titre de l'année 2026, les informations sur les transactions en **actifs numériques** (ou cryptoactifs, y compris les

---

[1] *N. Johannesen et G. Zucman,* « The End of Bank Secrecy ? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown », American Economic Journal*, 2014.*

[2] *Directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE.*

[3] *Directive 2014/107/UE du Conseil du 9 décembre 2014 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal, transposée en France par l'article 44 de la loi n° 2016-1683 du 5 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, codifié à l'article 1649 AC du code général des impôts.*

[4] *Directive 2023/2226/UE du Conseil du 17 octobre 2023 modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal, transposée en France et codifiée à l'article 1649 AC* bis *et suivants du code général des impôts.*

stablecoins et les *tokens*) détenus par le biais de prestataires de services sur cryptoactifs (PSCA), en application de la norme Carf (*Crypto-Asset Reporting Framework* ou cadre de déclaration des cryptoactifs) élaborée par l'OCDE en 2022-2023. L'encours n'est cependant transmis que pour les monnaies numériques de banque centrale et les monnaies électroniques, seuls les échanges et transferts agrégés par type de cryptoactif par chaque plateforme étant sinon communiqués.

La Commission européenne explique ainsi que « ***chaque année, la France reçoit des informations relatives à ses propres contribuables de la part des États membres*** ».

En parallèle, dans le cadre de la lutte anti-blanchiment, l'accès des autorités fiscales nationales aux registres nationaux des bénéficiaires effectifs prévus par le paquet LCB-FT du 19 juin 2024, également garanti par la directive DAC 5, « *constitue une avancée majeure pour identifier les structures interconnectées souvent utilisées par les hauts patrimoines* » selon la DG Taxud.

Au total, le service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal de la DGFiP confirme **le paradoxe d'une connaissance plus fine, par l'administration française, des capitaux mobiliers détenus ailleurs dans l'Union européenne, que de ceux détenus en France** : l'administration ne détient d'information aussi précise ni pour l'encours des actifs financiers dans leur ensemble, ni pour les échanges et transferts de cryptoactifs détenus en France par des résidents fiscaux français.

Hors de l'Union européenne, des échanges automatiques d'informations de même nature sont également prévus avec les membres de l'OCDE ayant ratifié les conventions multilatérales en la matière.

4. Les fichiers Ficovie et Ficoba, tenus par l'administration à des fins de contrôle fiscal, ne donnent qu'une vision partielle du patrimoine financier des ménages

Le service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal tient et met régulièrement à jour **deux fichiers**, en lien étroit avec les établissements teneurs de comptes, qui permettent d'avoir **accès à certaines informations sur une partie du patrimoine financier des ménages**.

Le fichier Ficoba (fichier des comptes bancaires et assimilés) est un outil recensant l'existence de comptes détenus par contribuable donné, mais il ne contient ni le solde, ni le détail de ses opérations.

Le fichier Ficovie (fichier des contrats d'assurance-vie), opérationnel depuis 2016, fournit une gamme plus complète d'informations – valeur de rachat, capital garanti –, mais sur une partie de produits financiers qui, bien que répandue – 20 millions de détenteurs pour 43 millions de bénéficiaires d'assurance-vie – est plus circonscrite : les assurances-vie et contrats de capitalisation. Un seuil relativement bas en dessous duquel existe une

exemption de déclaration est fixé à 7 500 euros, ce qui permet d'écrêter environ 40 % des contrats tout en donnant de la visibilité sur environ 94 % des encours, selon France Assureurs. Cependant, s'agissant des assurances-vie et plans d'épargne retraite (PER), le service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal de la DGFiP souligne, dans ses réponses écrites, **l'absence dans Ficovie de certains « *éléments qui permettraient de mieux analyser les opérations : versements effectués déductibles, retraits en capital, montant des produits des versements puis date à laquelle ils ont été effectués* »**.

Ces fichiers, qui contiennent des informations nominatives confidentielles, sont particulièrement sensibles. Surtout, ils ne semblent pas avoir été conçus comme des bases de données directement exploitables à des fins statistiques, leur consultation s'effectuant principalement au cas par cas. Ils ne peuvent donc, en l'état, faire l'objet d'une exploitation immédiate par le service statistique public ; quand bien même ce dernier y aurait accès, leur traitement statistique supposerait au préalable un travail de structuration et d'anonymisation.

La fuite de données dont a été victime la DGFiP sur le fichier Ficoba invite toutefois à la prudence sur l'enrichissement de ce fichier, et plaide pour **ne conserver dans la durée que des fichiers anonymisés**.

5. Plus fine, la connaissance des revenus du capital ne reste cependant que d'une aide relative pour appréhender l'actif à l'origine de ce revenu

Comme cela a déjà été évoqué plus haut, les **données fiscales relatives aux revenus** fonciers ou financiers **du patrimoine** non exonérés, et donc soumis au prélèvement forfaitaire unique ou à l'IR au barème, sont régulièrement utilisées par les chercheurs comme une indication leur permettant de reconstituer une estimation des actifs, par le biais d'un rendement théorique appliqué à ce patrimoine (méthode de capitalisation).

Hormis le cas particulier, certes non négligeable, de certains revenus exonérés et surtout des plus-values latentes ou réalisées, des données fiscales existent donc sur les revenus du patrimoine. Cette approximation indirecte du patrimoine n'est bien sûr mobilisable qu'avec prudence en raison de l'incertitude qui entoure le rendement théorique, pouvant varier fortement selon le niveau et la composition du patrimoine, et s'avérer très volatil d'une année à l'autre.

Pour autant, s'agissant notamment des actifs financiers, cette source est **la seule disponible avec un tel niveau de fiabilité et de régularité**.

Les données sur les revenus financiers se caractérisent par leur qualité, du fait qu'elles sont déclarées par des tiers, et par leur exhaustivité dans la mesure où une partie *a priori* prédominante du patrimoine financier

– assurance-vie, comptes-titres... – est détenue de façon intermédiée, par le biais d'établissements teneurs de compte – banques, assurances, etc.

Elle s'appuie sur les **données transmises au service de la gestion fiscale issues de la déclaration de revenus de l'IR** (n° 2042), telle que complétée à l'aide de l'« **imprimé fiscal unique** » (IFU), en pratique un formulaire Cerfa prérempli par les établissements payeurs sur les revenus du capital, puis transmis directement à la DGFiP, avec copie au contribuable, aux fins de préremplir la déclaration de revenus (prélèvement forfaitaire unique, composé de l'impôt sur le revenu et de divers prélèvements sociaux). L'article 242 *ter* du code général des impôts définit le contenu de l'imprimé fiscal unique.

Les informations aujourd'hui contenues dans l'imprimé fiscal unique (IFU)

Actuellement, l'IFU complété par chaque établissement financier doit être adressé chaque année par voie dématérialisée, avant le 15 février, à l'administration fiscale et au contribuable. Celui-ci, client d'une banque ou d'une assurance, demeure le seul titulaire de son obligation déclarative, l'IFU constituant uniquement une aide à la déclaration. Il porte non sur les stocks mais les flux, c'est-à-dire les revenus de capitaux mobiliers et les opérations sur valeurs mobilières soumis à l'IR, et fait figurer notamment :

- **l'identification des acteurs de la transaction** : des données permettant d'identifier le payeur (l'établissement financier), les informations générales du compte (nature et type de compte), et des données permettant d'identifier le bénéficiaire (le contribuable) ;

- **un recensement et une description des revenus financiers de base (formulaire 2561),** c'est-à-dire des revenus distribués (dividendes…), produits de placements à revenu fixe, produits de cessions, produits ou retraits liés aux PEA, aux contrats d'assurances-vie et produits assimilés, et à l'épargne-retraite ;

- **un recensement et une description des revenus financiers plus complexes (formulaire 2561 *bis*)** : profits réalisés sur les instruments à terme, fonds spécifiques, PEA-PME, fonds immobiliers et capital-risque, rémunérations spécifiques, plan d'épargne avenir climat ;

- **un recensement et une description des crédits d'impôt et des plus-values (formulaire 2561 *ter*)** : récapitulatif des crédits d'impôt, correspondance fiscale avec les lignes de la déclaration de revenus 2042, plus-values de cessions.

L'IFU ne comporte *a contrario* aucune information sur les crédits contractés par les clients des banques.

Source : commission des finances à partir des contributions du service du contrôle fiscal de la DGFiP et de la Fédération bancaire française

Compte tenu des limites inhérentes aux déclarations de patrimoine par les contribuables eux-mêmes, et notamment du risque de sous-déclaration, **les déclarations par des tiers constituent un facteur important de fiabilité**.

B. LA DÉCLARATION DU PATRIMOINE FINANCIER PAR LES ÉTABLISSEMENTS TENEURS DE COMPTE AU TRAVERS DE L'IMPRIMÉ FISCAL UNIQUE CONSTITUE UNE AVANCÉE NÉCESSAIRE ET PROPORTIONNÉE POUR LA CONDUITE DE PLUSIEURS POLITIQUES PUBLIQUES

1. La proposition d'une extension des obligations déclaratives à certaines informations relatives au patrimoine financier détenu de façon intermédiée

Pour remédier à la carence de données sur le patrimoine financier documentée ci-dessus, le Président et le Rapporteur général proposent **d'étendre les obligations déclaratives qui existent aujourd'hui pour les revenus du capital, à certaines caractéristiques de ce capital lui-même, et au moins à l'encours total de chaque particulier par établissement, sous la forme d'une nouvelle annexe à l'imprimé fiscal unique (IFU)**.

Le législateur est fondé à instaurer cette obligation par une modification de l'article 242 *ter* du CGI, la Commission européenne convenant que « *la connaissance et le suivi du patrimoine domestique relèvent de la compétence de chaque État membre* », et même que « *la conception et l'opportunité [d'un projet de dispositif déclaratif national] relèvent de la* ***compétence exclusive des États membres*** ».

a) Le champ des établissements concernés et l'ampleur des informations demandées

Cette proposition peut d'une certaine façon s'appréhender comme une **extension, aux actifs financiers détenus *via* des intermédiaires domestiques, des règles aujourd'hui applicables aux actifs financiers intermédiés détenus dans les autres États membres de l'UE au travers des échanges automatiques d'information**. Entreraient dans le champ de cette nouvelle obligation **les banques, assurances, divers fonds**, mais pas les prestataires de services sur cryptoactifs, qui relèvent d'un cadre différent.

Afin d'éviter un contournement des obligations déclaratives par le biais de virements sortants les jours précédant la déclaration, un **encours total moyen** sur l'année pourrait être demandé à chaque établissement teneur de comptes pour chacun de ses clients, selon une méthode définie par la voie réglementaire. Moins facile à contourner qu'un encours à une date ponctuelle, cette donnée serait à l'inverse moins intrusive qu'une déclaration de l'historique détaillé des flux.

La communication automatique de certaines informations supplémentaire, comme les **dettes** contractées auprès des intermédiaires devant remplir l'IFU, pour approcher le **patrimoine net**, de même que **le montant des plus ou moins-values** ou encore **l'origine et la destination des fonds**, aujourd'hui non connus par le service du contrôle fiscal, pourrait

également être envisagée. L'ensemble de ces informations faciliteraient tant le recouvrement que le contrôle fiscal.

Seuls les actifs financiers détenus auprès de banques ou d'assurances, procédant déjà à une tiers-déclaration des actifs de leurs clients par le biais de l'IFU, seraient concernés par cette nouvelle obligation.

b) L'exemption de déclaration en dessous d'un seuil de 7 500 euros par personne et par établissement

Les exigences relatives à la proportionnalité d'une telle tiers-déclaration pourraient conduire à retenir un seuil d'encours par personne et par établissement en dessous duquel seul l'encours brut total serait renseigné.

L'existence d'un IFU est déjà en soi un facteur discriminant, excluant un grand nombre de foyers fiscaux. Ce seuil pourrait être fixé, comme pour Ficovie, à 7 500 euros, un montant suffisamment bas pour éviter les techniques consistant à « saucissonner » ses avoirs pour rester sous les seuils déclaratifs, tout en permettant de cibler les patrimoines financiers significatifs, pour lesquels les enjeux de connaissance se posent avec plus d'acuité. Ce seuil n'est pas destiné à réserver la mesure aux très hauts patrimoines, mais à exempter les avoirs les plus faibles pour écarter notamment les dépôts et l'épargne réglementée, plafonnée et peu rémunératrice.

Recommandation n° 7 : Prévoir la tiers-déclaration d'informations sur les actifs financiers d'une valeur supérieure à 7 500 euros détenus par les ménages *via* les établissements teneurs de compte, par une annexe de l'imprimé fiscal unique (IFU), dans lequel figure au moins l'encours annuel moyen des actifs financiers par personne, par établissement et par type d'actif (*Législateur, direction générale des finances publiques*).

2. Cette nouvelle obligation déclarative aurait un grand intérêt au regard de plusieurs finalités et des données de haute qualité qu'elle permettrait de produire

a) Une déclaration concourant avant tout aux missions de contrôle de l'administration fiscale et donc à l'objectif à valeur constitutionnel de lutte contre la fraude

L'élargissement de la pré-déclaration des revenus financiers par les établissements teneurs de compte **aux actifs financiers** détenus par leur intermédiaire **présenterait une visée avant tout fiscale.**

Il aurait pour objet non de permettre la connaissance par l'administration fiscale des actifs financiers intermédiés pour eux-mêmes mais de **mieux prendre en compte la matière imposable constituée par les revenus, produits, gains, plus-values que ces actifs sont susceptibles de générer.** Il **contribuerait à l'établissement de l'assiette d'impositions de toutes natures (impôt sur le revenu, prélèvements sociaux, contribution exceptionnelle sur les hauts revenus, contribution différentielle sur les hauts revenus ; droits de mutation à titre gratuit…)**, ces assiettes étant en effet constituées des revenus générés par les avoirs présents sur les comptes tenus par les établissements soumis à déclaration. Il permettrait d'identifier les actifs productifs ne générant aucun revenu déclaré, de **s'assurer de la correcte déclaration des revenus et des plus-values**. Il faciliterait également l'analyse et les actions du contrôle fiscal, **en permettant des contrôles de cohérence entre les revenus et les avoirs déclarés.**

Dès lors, **la condition jurisprudentielle tenant à l'existence d'un but d'intérêt général serait remplie**. La déclaration des actifs financiers intermédiés **contribuerait de surcroît à l'objectif à valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude**.

Cette déclaration enrichie aurait pour objet de **porter à la connaissance de l'administration fiscale des informations proportionnées sur le patrimoine de ses débiteurs**, et utiles pour le contrôle et le recouvrement : il ne s'agirait pas simplement de déclarer la valeur agrégée des actifs à un moment donné, mais de déclarer un encours moyen annuel, par catégorie d'enveloppes financières.

Le service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal, indiquant « *disposer, dans le cadre de l'exercice de ses missions, des éléments déclarés dans l'imprimé fiscal unique* » au service de la gestion fiscale, confirme qu'il s'agirait d'« ***une mesure positive au regard de l'action de contrôle*** », et que « ***les informations complémentaires présenteraient une utilité certaine dans l'identification des obligations fiscales des redevables au regard de leur patrimoine mobilier*** ».

Les données recueillies sur ce fondement pourraient être « *utilisées à* ***des fins d'analyse-risque*** *pour* ***détecter les cas éventuels de dissimulation de revenus ou de patrimoine, et par conséquent, d'imposition le cas échéant*** » d'après les réponses de la Commission européenne aux questions du Président et du Rapporteur général, y compris par exemple dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Pour des contrôles particuliers, elles permettraient d'**effectuer des recoupements avec les déclarations** d'impôts déposées, pour s'assurer notamment de la **déclaration exhaustive** des éléments imposables ou simplement d'**avoir connaissance à cette occasion de l'existence d'un patrimoine**.

Bien que l'impôt de solidarité sur la fortune ait été supprimé, **le patrimoine mobilier demeure en effet soumis à imposition dans les cas de modifications de ce patrimoine** (donations, successions, achats-reventes, apports). Selon le service du contrôle fiscal, ces faits générateurs provoquent un « *risque fiscal* », d'autant plus important que le patrimoine financier est essentiellement concentré au sein du dernier décile et que la part du patrimoine financier tend à augmenter avec le niveau de patrimoine. Il paraît donc **légitime, au regard de la pratique du contrôle fiscal, de se concentrer sur les « forts enjeux » en termes d'écart fiscal, de prêter une attention particulière à cette composante du patrimoine**. Les déclarations d'ISF étaient fréquemment rapprochées des déclarations de transmission à des fins de contrôle fiscal.

Le recoupement du *stock* de patrimoine au *flux* de revenus imposés **permettrait au contrôle fiscal, par le détour de la statistique publique, « *d'approfondir sa connaissance du patrimoine mobilier détenu par les usagers* » et de nourrir utilement des analyses-risques générales**. En affinant par exemple sa connaissance des rendements par type d'actifs, il pourrait contrôler plus efficacement les revenus, y compris engendrés par des actifs qui ne sont pas détenus *via* des banques ou assurances, mais directement ou encore par l'interposition de sociétés.

Déclarer les dettes garanties par les actifs financiers déclarés, afin de mieux identifier des schémas potentiellement abusifs

L'économiste Laurent Bach suggère que cette déclaration des actifs financiers soit assortie, lorsque l'établissement déclarant en a connaissance, du **montant agrégé des dettes directement garanties par les actifs financiers déclarés** – par exemple par nantissement d'un portefeuille de titres ou d'un contrat d'assurance-vie dans le cas d'un **crédit lombard**[1].

Cette information permettrait de repérer d'éventuelles situations dans lesquelles patrimoine financier, revenus déclarés et imposition personnelle sont dissociés. Le recours au crédit lombard est en effet régulièrement présenté comme un moyen d'accès à la liquidité pour des ménages très fortunés, sans distribution de revenus par une société contrôlée, cession ou plus-value. L'administration n'a cependant été en mesure de communiquer aucune information sur la fréquence de ce type de montages.

La même information pourrait également contribuer à identifier certaines situations dans lesquelles un contribuable disposant d'avoirs financiers importants **recourt à l'emprunt, plutôt qu'à la cession d'actifs**, pour financer l'acquisition d'un bien immobilier ou l'apport à une société immobilière. Une telle opération n'est pas irrégulière en elle-même et peut répondre à des objectifs économiques. Elle appelle toutefois une vigilance particulière lorsqu'elle poursuit un objectif principalement fiscal de minoration de l'assiette de l'IFI, la dette contractée pouvant être déduite de l'actif taxable, tandis que les actifs financiers préservés demeurent hors du champ de cet impôt.

[1] *Le crédit lombard est un prêt octroyé par une banque contre la mise en gage, par le client, d'une partie ou de la totalité de son épargne, en particulier des titres ou une assurance-vie.*

Cette information permettrait d'identifier les situations dans lesquelles la cohérence du patrimoine financier, de l'endettement et de l'assiette taxable conduit à s'interroger sur la finalité, principalement fiscale ou non, du mécanisme, et le cas échéant sur une qualification d'abus de droit.

Source : commission des finances

b) Une déclaration incidemment très utile pour améliorer la connaissance des patrimoines par la statistique et les chercheurs, ainsi que pour fonder plusieurs politiques macroéconomiques

De surcroît, l'extension des obligations déclaratives sur le patrimoine financier intermédié présenterait l'intérêt **d'éclairer la décision publique sur certains enjeux économiques de première importance**, grâce à une exploitation statistique de ces données.

Si une base de données venait à être constituée à partir de ces déclarations, le service statistique public n'en disposerait pas pour autant automatiquement, l'administration fiscale ayant simplement, s'agissant des informations couvertes par le secret fiscal, la faculté de communiquer les renseignements utiles à l'établissement de statistiques, dans le respect de la loi de 1951 précitée (art. L. 135 D du livre des procédures fiscales).

Le département des études statistiques et fiscales (DESF) est cependant aujourd'hui habilité[1] à accéder aux données issues de l'IFU collectées par le service de la gestion fiscale.

En permettant de comparer les données sur les *revenus* financiers des personnes physiques aux *actifs* financiers qu'elles détiennent, la nouvelle obligation déclarative proposée ici présenterait **un grand intérêt pour améliorer la compréhension économique du patrimoine**. Ainsi, le ratio revenus/actifs financiers, qui n'est autre en réalité que le *rendement* de ces derniers, mais aussi la distribution des rendements selon le niveau de patrimoine financier ou selon sa composition par classe d'actifs – dépôts, actions, obligations, assurances-vie –, constitueraient des informations précieuses : ils permettraient **de mieux appréhender la très forte volatilité de ces rendements**, à plus forte raison quand ils sont élevés, mais également d'**affiner les méthodes de capitalisation**, qui ont fait l'objet de controverses scientifiques importantes.

La mise à la disposition de ces données de nature fiscale *via* le centre d'accès sécurisé aux données (CASD), au cas par cas, serait à même d'alimenter les travaux des chercheurs sur la fiscalité.

---

[1] *Article 2 du décret n° 2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques. L'accès du DESF aux données du recouvrement et du contrôle fiscal est en effet possible à des fins statistiques, sous réserve du secret fiscal.*

De l'utilité des données fiscales pour évaluer en retour l'efficience de la politique fiscale

À titre d'exemple, les évaluations de l'ampleur de la réallocation du patrimoine des ménages des actifs immobiliers vers les actifs financiers, en lien avec le remplacement de l'ISF par l'IFI, se sont notamment appuyées sur une méthode de capitalisation des revenus financiers imposables pour calculer le stock de patrimoine financier après la réforme.

Selon S. Le Guern Herry (2024), qui exploite un contrefactuel fondé sur les non-résidents assujettis à l'impôt sur la fortune, bénéficiant depuis 1999 d'une exonération totale sur leur patrimoine financier, **une hausse d'un point de pourcentage de l'écart de taux d'impôt entre immobilier et actifs financiers entraîne une réallocation de 5,5 % du stock d'immobilier vers du patrimoine financier**. Cet impact causal modéré signifierait que le coût de la réforme proviendrait presque intégralement d'une baisse mécanique de l'impôt, assimilable à un « cadeau fiscal », et seulement à la marge d'une réaction comportementale.

Seule une observation directe du patrimoine financier, ne dépendant pas d'estimations susceptibles d'être fragilisées par d'éventuels écarts de rendement, permettrait toutefois de confirmer ou non ces résultats.

Elle apporterait une contribution précieuse au débat démocratique, en permettant **d'évaluer l'efficience d'une réforme hautement symbolique au regard de son objectif affiché de réorientation de la détention d'actifs immobiliers vers celle d'actifs financiers**. Si le patrimoine financier avait en réalité davantage augmenté que ne le suggère la méthode de capitalisation, le coût de la réforme aurait été en partie justifié par ces réallocations, au-delà du seul effet mécanique de baisse des recettes à portefeuille inchangé.

Source : commission des finances, à partir de la thèse Essays on Behavioral Responses to Taxation *de Ségal Le Guern Herry*

Au-delà de la politique fiscale, ces nouvelles données pourraient nourrir utilement les politiques macro-prudentielles. Ainsi que le résume la banque centrale suédoise par une note dans laquelle elle plaide pour obtenir l'accès à des données d'échantillon sur l'endettement des ménages, « ***le manque de données sur l'actif et le passif des ménages a un coût économique****, dans la mesure où* ***les décisions de politique économique de toutes sortes perdent en précision par rapport à ce qu'elles auraient pu être autrement*** »[1].

Le *niveau* d'endettement des ménages serait en effet utilement compris dans l'obligation déclarative. Ainsi que l'explique l'économiste Laurent Bach à partir de l'exemple suédois, où l'endettement des ménages et l'exposition de ces derniers aux marchés financiers sont plus importants, **la connaissance du patrimoine financier des ménages est particulièrement utile à des fins de protection des épargnants et, surtout, plus largement, de stabilité financière**. Au regard de ce dernier objectif, la puissance publique ne peut se satisfaire du manque d'information sur les actifs financiers, qui « *ne sont peut-être qu'une fraction minoritaire des hauts patrimoines mais qui sont la part la plus liquide et pseudoliquide (dont l'assurance-vie), est à ce titre la plus*

[1] *Sveriges Riksbank,* « Memorandum Sample collection of data on household debt », *janvier 2026.*

« *brûlante* » » (Laurent Bach), en comparaison par exemple avec le patrimoine de sociétés commerciales bien installées en France.

Le régulateur, et en réalité les établissements teneurs de comptes eux-mêmes, pourrait avoir un intérêt à l'établissement de statistiques plus précises sur les actifs et les dettes des ménages et entreprises, en tant que cela pourrait permettre une approche préventive plus fine en matière de stabilité financière, comme le plaidait la Banque de Suède (*Sveriges Riksbank*) en 2017 dans une proposition ambitieuse de déclaration de patrimoine[1].

S'agissant par ailleurs de l'appréhension fine de **la transmission de la politique monétaire**, les données de l'enquête sur les finances et la consommation des ménages (HFCS) demandées par l'Eurosystème, et produites par la Banque de France, seraient par ailleurs utilement enrichies de données fiscales.

Bien que de façon plus indirecte, ces données sont susceptibles de permettre **un réglage plus fin de la politique budgétaire en améliorant la connaissance de l'hétérogénéité des comportements de consommation et d'épargne des ménages**, par exemple par secteurs d'emploi[2].

Une connaissance plus fine du patrimoine serait également très utile au calibrage des politiques environnementales, *a fortiori* quand on connaît l'ampleur des défis méthodologiques qui existent déjà en matière d'imputation des émissions. Ainsi, dans une note au ministre de septembre 2025 sur la contribution des hauts patrimoines à la transition écologique, communiquée à la commission des finances, la DG Trésor explique que « *la fiscalité sur les donations et successions, ainsi que la fiscalité liée au patrimoine financier* ***pourraient difficilement être verdies*** » car « *l'estimation de l'empreinte carbone d'un patrimoine financier est délicate, de même que le caractère vert ou brun d'un actif* », en l'absence des données publiées dans le cadre de la directive CSRD. Dans une fiche jointe sur un article[3] relatif au calcul de l'empreinte carbone du patrimoine, **la DG Trésor ajoute que ces résultats, malgré une méthodologie innovante, doivent « *être nuancés à cause de certains biais (manque d'informations en haut de la distribution, responsabilité des individus, nombre limité de variables)* »**.

---

[1] *Sveriges Riksbank,* « The Riksbank's proposal for new statistics on households' financial assets and liabilities », *octobre 2017.*

[2] *À titre d'exemple, un document de travail de la Banque centrale européenne qui s'intéresse, sur données américaines de l'enquête équivalente au HFCS, aux variations des multiplicateurs budgétaires selon la répartition sectorielle des dépenses publiques – les dépenses dans le commerce de gros et de détail ayant un multiplicateur de 1,2, alors que ce dernier est inférieur à 1 dans la communication et la finance. S. McMiken et T. Müller,* « Fiscal policy transmission through production networks with heterogeneous households », *document de travail n° 2026/3244, juin 2026.*

[3] *L. Chancel, Y. Rehm,* « The Carbon Footprint of Capital: Evidence from France, Germany and the US based on Distributional Environmental Accounts », *document de travail du Laboratoire sur les inégalités mondiales n° 2023/26, décembre 2023.*

c) Une réforme à même de produire des données d'une qualité incomparable

Un consensus s'est clairement dégagé au cours des auditions, et de la part d'acteurs divers, pour souligner **l'intérêt des déclarations par des tiers, qui permettent de collecter des données remarquables par leur fiabilité,** notamment parce qu'elles sont exemptes des biais pesant sur les déclarations prises en charge par le contribuable.

Des chercheurs ont montré[1], avec l'exemple de l'impôt sur la fortune suédois, que la mise en place d'une déclaration préremplie après 1997 avait permis d'augmenter le nombre de redevables d'environ 20 % par rapport à la situation antérieure (1994-96), dans laquelle les contribuables devaient d'eux-mêmes déclarer leur patrimoine.

Dans la mesure où aucune composante du stock de patrimoine entrant dans l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune ne faisait l'objet d'une déclaration par les tiers du temps où l'ISF existait, y compris les capitaux mobiliers détenus *via* les établissements teneurs de comptes, **cette extension de la tiers-déclaration pourrait même constituer un progrès par rapport à la situation antérieure à 2016 dans la fiabilité de l'estimation du patrimoine financier détenu *via* des tiers**.

3. Une nouvelle obligation déclarative proportionnée à ses objectifs et assortie de garanties effectives

Le Président et le Rapporteur général de la commission des finances tiennent à apporter un soin particulier à la conception de cette tiers-déclaration du patrimoine financier pour en assurer la proportionnalité au regard des objectifs qui lui sont assignés, et ainsi en garantir la conformité aux grands principes de notre droit. Ils observent en premier lieu qu'aucune des alternatives mentionnées plus haut ne présenterait un ratio coût-bénéfices aussi satisfaisant.

a) Une mesure supportable pour les établissements teneurs de compte au regard de la faible charge administrative induite

« ***L'obligation déclarative et la complexité induite pour les contribuables constituaient l'une des critiques fortes à l'encontre de l'ISF*** », ainsi que l'a rappelé la direction générale du Trésor dans sa réponse aux questions du Président et du Rapporteur général. Cette déclaration était en effet « ***coûteuse et mal vécue*** » (Laurent Bach) pour les contribuables concernés.

[1] *E. Saez, D. G. Seim, «* Wealth Tax Enforcement in Sweden : Filing Requirements and Pre-Populated Returns *», document de travail du NBER n° 33419, janvier 2025 (révisé en juillet 2025).*

Par contraste, **la déclaration par des tiers apparaît poser moins de difficultés, qu'il s'agisse de l'acceptabilité ou de la charge déclarative**, puisque le coût et la complexité seraient reportés sur les établissements teneurs de comptes (banques, assurances, fonds…). Néanmoins, **la proportionnalité de la mesure en droit de l'Union européenne, qui s'apprécie notamment au regard de la charge administrative pesant sur les entreprises, qui ne doit pas être excessive, mérite un examen attentif**.

La Fédération bancaire française a insisté en audition sur le fait que le solde consolidé du patrimoine mobilier détenu par établissement n'était pas une donnée immédiatement disponible pour chaque établissement, « *le système d'information des banques n'étant pas unitaire* » et chaque produit d'épargne ayant « *souvent sa propre chaîne de gestion* », ce qui serait source d'une certaine complexité technique.

Pour les informations qui font déjà l'objet, pour les non-résidents, d'une consolidation et d'une transmission à l'administration fiscale dans le cadre des directives DAC, le Président et le Rapporteur général ne sont pas convaincus de l'existence de surcoûts disproportionnés. En revanche, ils conviennent avec la FBF qu'il ne faut pas déléguer aux établissements teneurs de compte des missions qui relèvent de l'administration : ainsi, **l'IFU devrait rester à la fois nominatif et propre à chaque établissement financier**, une consolidation inter-établissements ou à l'échelle du foyer fiscal ne relevant pas de la compétence de ces établissements.

Au-delà de ces informations déjà couvertes par une obligation déclarative spécifique, dont l'encours annuel, l'extension du périmètre des informations demandées doit rester raisonnable, pour que son coût demeure maîtrisé. À cet égard, la Commission européenne a récemment évalué[1] que les échanges automatiques d'informations dans le cadre des directives DAC auraient permis **un surplus de recettes par rapport à des situations antérieures de sous-déclaration de 6,8 milliards d'euros par an pour les finances publiques au sein de l'Union européenne**, dont 1,2 milliard d'euros liés aux directives DAC 1 et DAC 2, et 5,6 milliards d'euros liés à la seule directive DAC 4, contre des **coûts d'ajustement et administratifs d'environ 646 millions d'euros par an, dont 604 millions pèseraient sur les entreprises (550 millions au seul titre de la directive DAC 2)** et 42 millions d'euros sur les autorités fiscales (DAC 1 et DAC 2).

L'objectif fixé serait de faire en sorte que le ratio bénéfices/coûts de l'élargissement des données déclarées dans l'IFU demeure sans équivoque positif pour la société. Cela conduit par exemple à exclure la perspective d'une déclaration détaillée titre par titre au-delà de grandes catégories d'actifs, ou encore la communication d'un historique des transactions, de telles

[1] *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation de la directive (UE) 2011/16 du Conseil relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal, COM(2025).*

informations pouvant de manière plus opportune être obtenues au cas par cas par le biais du droit de communication dans le cadre d'un contrôle fiscal.

Par ailleurs, soucieux des contraintes techniques exposées par les banques, selon lesquelles l'élargissement de l'IFU ne consiste pas juste à faire une addition, mais se caractérise par une lourdeur de constitution compte tenu de l'existence de systèmes d'information séparés, **le Président et le Rapporteur général entendent prévoir un délai d'entrée en vigueur différé d'un an de cette nouvelle obligation déclarative**. En effet, selon la FBF, cette proposition « *nécessiterait sans aucun doute plusieurs mois de travail (12 à 18 mois) pour sécuriser les données et la transmission* » (réponses aux questions du Président et du Rapporteur général).

Établissant une analogie avec les sanctions appliquées par la BCE à certaines banques commerciales pour défaut d'évaluation des risques climatiques, la Fédération bancaire française rappelle enfin que l'IFU « *est encadré par des sanctions particulièrement importantes en cas de défaut* » (amende égale à 50 % du montant en cas d'omissions ou d'inexactitudes sur les montants à mentionner dans l'IFU) et qu'à ce titre, « *tout ajout de nouvelle donnée chiffrées dans l'IFU est susceptible de faire peser un risque supplémentaire aux établissements* ». Elle appelle ainsi à « *sécuriser la situation des établissements financiers* », **une préoccupation que le Président et le Rapporteur général jugent légitime, pour autant qu'elle ne fragilise pas la fiabilité des déclarations réalisées par ces établissements**. Pour rappel, cependant, les banques ne sont actuellement pas tenues responsables des déclarations modifiées *a posteriori* par le contribuable, dont elles ne sont pas informées, en cas de redressement.

b) Une collecte et un traitement des données dans le respect de la vie privée

Le respect du droit à la vie privée et les garanties autour de la confidentialité et la sécurité des données ne doivent pas être négligés : ils sont primordiaux pour préserver les conditions d'un maintien dans la durée d'un dispositif d'accès à la connaissance des patrimoines, tant au regard de la conformité au droit que de l'acceptabilité sociale.

Une décision récente de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) vient de rappeler la nécessité d'apporter des garanties effectives aux contribuables dont les données bancaires sont consultées par l'administration fiscale dans le cadre du « droit de communication ». La Fédération bancaire française – dont les adhérents seraient soumis à cette nouvelle obligation déclarative dans l'IFU –, va jusqu'à en déduire que « *l'ajout de données personnelles sans lien direct avec l'établissement de l'impôt et sans motivation explicite concernant la situation spécifique d'un contribuable [lui] paraît contraire à la récente décision de la CEDH* ».

Si cette décision constitue en effet une illustration du **caractère de plus en plus contraignant du cadre juridique** s'appliquant à l'accès de l'administration à des données personnelles, elle **ne rend pas impossible une déclaration du stock de patrimoine** – qui existe du reste déjà pour les actifs situés à l'étranger dans le cadre des échanges automatiques d'informations prévu par les directives DAC. Elle constitue un rappel utile du cadre juridique applicable.

L'impact incertain d'une décision récente de la Cour européenne des droits de l'homme sur le cadre applicable aux données bancaires

S'inscrivant dans **un mouvement plus général de restriction des moyens de l'administration chargée du contrôle fiscal** et de protection des contribuables contre tout arbitraire[1], **une décision récente[2] de la CEDH** juge que **le cadre juridique italien applicable au « droit de communication » à l'administration fiscale des données bancaires de contribuables viole l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« droit à la vie privée »)**.

Ce « droit de communication », mis en œuvre en Italie comme en France à des fins de contrôle fiscal, n'est pas remis en cause dans son principe même, de même que ne sont pas condamnées par principe les obligations déclaratives : il l'est ici **en ce qu'il n'était pas entouré de garanties procédurales suffisantes (cadre suffisamment précis fixé à l'action de l'administration, existence d'un contrôle indépendant effectif, au moins ultérieur à la communication et antérieur à l'imposition qui résulte du contrôle**…). Selon un commentaire de ces décisions[3], elles pourraient fragiliser, par analogie, le droit de communication français – à supposer que l'insuffisante de garanties soit constatée en droit français de la même manière que dans le droit italien. La remise en cause éventuelle du droit de communication français serait peut-être seulement partielle, dans la mesure où il ne relève pas en France d'un régime unifié.

Surtout, **ces deux décisions portent sur l'accès aux « *données bancaires* » – à des relevés bancaires, à des historiques de transaction et d'opérations financières – alors que, selon les services de la Cnil interrogés sur ces décisions**, « *les données contenues dans les IFU (qui restent des documents constitués pour faciliter les déclarations de revenus mobiliers) peuvent être distinguées des strictes données relatives aux comptes en banque* ».

[1] Cf. *décisions Italgomme Pneumatici S.r.l. c/ Italie du 6 février 2025 et Agrisud 2014 S.r.l. c/ Italie du 11 décembre 2025, au sujet des visites domiciliaires.*

[2] *CEDH, 8 janvier 2026, n° 40607/19 et 34583/20, Ferrieri et Bonassisa c/ Italie*.

[3] *Ludovic Ayrault, « Accès du fisc aux comptes bancaires : l'Italie condamnée, la France concernée ? », Le Club des juristes, février 2026.*

Une incertitude demeure cependant selon la Cnil, en lien avec le fait que **la CEDH, dans ses décisions, « *ne semble pas se prononcer de façon claire et précise sur la définition ou la nature de ce qu'est une donnée bancaire* ». Or, «** *les données contenues dans les IFU n'en demeurent pas moins des données hautement personnelles relatives à la situation financière et fiscale des individus, dont* ***certaines peuvent également figurer dans les données relatives aux comptes en banque*** ». L'impossibilité de « *conclure dans le sens d'une différence de nature stricte entre les données bancaires et celles contenues dans les IFU* » plaide donc pour entourer cette obligation déclarative de garanties procédurales suffisantes, en encadrant strictement finalité, accès, information et recours.

Source : commission des finances à partir des réponses de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil)

En première analyse, les informations sur le patrimoine financier qui pourraient être demandées dans une nouvelle annexe à l'IFU (encours annuel moyen, plus et moins-values, origine et destination des fonds, dettes) **semblent moins intrusives que celles pouvant être consultées aujourd'hui dans le cadre du droit de communication, ou que celles devant faire l'objet d'une déclaration de taxe foncière comportant des informations précises sur les biens immobiliers** (adresse postale, nombre de pièces…).

En outre, dans le cas de la proposition du Président et du Rapporteur général d'enrichissement de l'IFU par l'ajout d'informations sur l'actif financier, « *les services de la Cnil considèrent que* ***la lutte contre la fraude, qui constitue un objectif à valeur constitutionnelle, est une finalité précise, licite et légitime au sens de la règlementation en matière de protection des données, pour les traitements employés par l'administration*** *dans la mise en œuvre de cet objectif. Dans une délibération n° 2025-071 du 4 septembre 2025 portant avis sur un projet de mesure législative modifiant l'article L. 134 D du livre des procédures fiscales, elle a considéré cette finalité (****cette fois-ci en matière de lutte contre la fraude sociale****) comme légitime afin de permettre à certains organismes sociaux d'accéder à des données contenues dans des traitements placés sous la responsabilité de l'administration fiscale.* »

L'analyse de l'élargissement des informations figurant dans l'IFU par la Cnil

Les services de la Cnil n'identifient pas d'obstacles juridiques relatifs au RGPD qui s'opposeraient à une extension des données devant figurer dans l'IFU à celles relatives au stock de patrimoine mobilier. Pour autant, une telle extension implique par nature une augmentation sensible de la quantité de données traitées à la fois par les établissements teneurs de compte (qui émettent les IFU) et les services de l'administration fiscale, les établissements en question ayant obligation de transmettre une copie de cet IFU à ces services en plus de l'exemplaire qu'ils remettent au détenteur des fonds.

Une telle extension devra être examinée sous l'angle des principes de proportionnalité et de nécessité du dispositif, prenant en compte la nature et la quantité potentiellement importante de données concernées. De plus, **les données fiscales étant particulièrement sensibles, il importe de prendre toutes les mesures nécessaires en matière de protection des données**, notamment dans un contexte où les administrations sont régulièrement visées par des attaques occasionnant d'importantes fuites de données. […]

Les services rappellent en tout état de cause que le traitement des données fiscales doit être entouré de solides garanties, que ce soit en termes de sécurité des données ou de définition des conditions, du champ et des modalités d'accès au traitement.

Source : réponse des services de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) aux questions de la commission des finances

Ainsi que l'a rappelé le Conseil des prélèvements obligatoires dans sa contribution, **le Conseil constitutionnel se prononce au cas par cas pour apprécier la conciliation entre la lutte contre la fraude fiscale (objectif à valeur constitutionnelle) et, notamment, le droit au respect de la vie privée (art. 2 de la DDHC)**.

Il a eu l'occasion de rappeler que « *dans l'exercice de son pouvoir, le législateur ne saurait priver de garanties légales des exigences constitutionnelles* », mais a conclu, **lors de la création de Ficovie, à l'absence d'atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée**, après s'être assuré que « *la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation, la communication, la contestation et la rectification des données de ce fichier des contrats d'assurance-vie seront* ***mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à l'objectif poursuivi*** »[1].

[1] *Décision n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances rectificative pour 2013, cons. 13.*

Des limites constitutionnelles à ne pas dépasser s'agissant du champ du recueil et du traitement des informations

Le Conseil constitutionnel a en revanche déclaré contraire à la Constitution[1] l'article créant un **registre national des crédits aux particuliers**, jugeant que la création d'un tel fichier répondait non pas à un objectif à valeur constitutionnelle comme la lutte contre la fraude mais simplement au motif d'intérêt général de prévention des situations de surendettement.

Ainsi que le rappelle le Conseil des prélèvements obligatoires, il a jugé « *qu'eu égard* ***à la nature des données enregistrées, à l'ampleur du traitement, à la fréquence de son utilisation, au grand nombre de personnes susceptibles d'y avoir accès et à l'insuffisance des garanties relatives à l'accès*** *au registre* », l'atteinte au droit au respect de la vie privée ne pouvait pas être regardée comme proportionnée au but d'intérêt général poursuivi par le législateur.

Le Conseil constitutionnel avait relevé, en particulier, que le registre était « *destiné à recueillir et à conserver* ***pendant plusieurs années des données précises et détaillées*** *relatives à* ***un grand nombre de personnes*** *physiques débitrices* », qu'il peut « *être* ***consulté à de très nombreuses reprises et dans des circonstances très diverses*** », que **les établissements et organismes financiers sont autorisés « *à utiliser les informations collectées lors de la consultation du registre* *dans des systèmes de traitement automatisé de données* » et que « ***le législateur n'a pas limité le nombre de personnes employées par ces établissements et organismes susceptibles d'être autorisées à consulter le registre*** ».

Source : commission des finances

Parmi les garanties effectives à apporter aux fichiers qui seraient alimentés par les données de l'IFU, on peut ainsi trouver **la possibilité de rectification des données, le champ des personnes habilitées à les consulter ou encore la durée de leur conservation**.

L'information du contribuable et la possibilité de contester *ex post* l'accès aux données est au cœur de la décision récente de la CEDH, selon laquelle une voie de recours effective contre cet accès doit être prévue. Dans le cas d'une déclaration telle que l'IFU, transmise au contribuable, ce dernier est par définition informé. La transposition de la décision au cas de l'élargissement des données figurant dans l'IFU plaide pour garantir un droit de rectification des données patrimoniales transmises à l'administration, en cas d'inexactitudes, ce qui est par définition possible dans le cas d'une déclaration telle que l'IFU. Une voie de recours juridictionnelle en cas de refus de rectification par l'administration devrait être prévue.

Il semble important de prévoir **que seuls les services de la gestion fiscale et du contrôle fiscal au sein de la DGFiP puissent accéder aux données de ce fichier**, ainsi que, de façon anonymisée et au travers de la procédure prévue au I de l'article L. 135 D du livre des procédures fiscales, le **service statistique public** et, sur décision du comité du secret statistique, les **chercheurs** *via* le centre d'accès sécurisé aux données (CASD). Dans une vision très protectrice des droits des contribuables, une traçabilité des accès de

[1] *Décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014, Loi relative à la consommation, cons. 53 à 57.*

l'administration fiscale aux données nominatives pourrait même être prévue, dans l'espace en ligne, afin d'informer le contribuable d'une éventuelle consultation.

Une **durée maximale de détention** de ces données par l'administration fiscale pourrait utilement être fixée, au-delà de laquelle seule des données anonymisées seraient conservées et versées aux archives, pour être exploitées par les chercheurs sur plus longue durée.

C. BIEN QUE RÉDUITS PAR L'ÉLARGISSEMENT DE L'IFU, CERTAINS ANGLES MORTS SUBSISTERAIENT SUR LE PATRIMOINE MOBILIER

Aussi utile soit-il, l'élargissement des obligations déclaratives des établissements teneurs de compte français aux actifs financiers dans l'imprimé fiscal unique n'en laisserait pas moins subsister quelques angles morts.

1. Les actifs financiers détenus à l'étranger échapperaient à l'IFU, mais une partie significative serait connue par d'autres moyens

Un premier angle mort a trait aux **actifs financiers situés hors de France**, qui ne pourraient entrer dans l'IFU. Or, selon le SJFC, les plus hauts patrimoines détiennent une part non négligeable de leurs actifs à l'étranger. Cependant, l'ensemble des revenus sur des titres étrangers détenus *via* un intermédiaire français sont déjà couverts par l'IFU, sans que cela ne soulève de difficulté particulière au regard des libertés de circulation.

La Fédération bancaire française insiste sur le risque de désavantage comparatif pour les établissements bancaires français, dans la mesure où « *l'IFU est déposé par les seuls établissements établis en France* », ce qui pourrait renforcer l'attractivité des placements à l'étranger pour les contribuables. La charge réglementaire pesant sur les établissements teneurs de comptes en lien avec l'extension des obligations déclaratives dans l'IFU semble toutefois limitée.

Ce risque est en outre atténué par la mise en place des directives DAC au sein de l'Union européenne au cours de la décennie 2010 et par la norme commune de déclaration de l'OCDE avec les juridictions partenaires de la France[1].

la conclusion de conventions bilatérales ou multilatérales, dans la suite des travaux de l'OCDE, sur les échanges automatiques d'informations avec un certain nombre d'États tiers.

Au total, les effets comportementaux de l'extension des obligations déclaratives sur la localisation des placements financiers ne semblent donc pas devoir être surestimés : si des effets comportementaux existaient, conduisant

[1] *Les Etats-Unis relèvent d'un régime spécifique, fondé sur un accord Fatca franco-américain.*

certains foyers fiscaux à localiser leurs actifs dans des États non coopératifs, il est plausible qu'ils **s'expliqueraient davantage par une volonté d'évitement de l'impôt que par une crainte liée à d'éventuelles obligations déclaratives**.

2. L'opacité demeurerait plus gênante s'agissant des actifs financiers détenus par des sociétés ou hors-établissement financier

La principale limite de la proposition consistant à adosser à l'IFU une obligation déclarative sur les actifs financiers tient aux actifs qui ne sont pas directement détenus par l'intermédiaire d'établissements teneurs de compte.

Le service du contrôle fiscal indique ainsi dans sa contribution que « *l'objectif de pouvoir avoir une* ***vision globale du patrimoine mobilier*** *détenu directement* <u>*et indirectement*</u> *par un contribuable donné ne semble pas pouvoir être atteint au moyen du seul IFU […]* ***au regard des informations que les institutions financières sont en capacité d'appréhender au titre d'une personne donnée et de ses participations dans des holdings*** ».

Le patrimoine financier logé dans des sociétés qui ne sont pas transparentes à l'IR, mais imposables à l'IS, figurerait tout de même dans la nouvelle annexe à l'imprimé fiscal unique, même si les revenus qu'il produit n'entrent pas dans le champ de l'imposition personnelle des revenus. France Assureurs confirme que « *les IFU, déclarations Ficovie ou DAC peuvent également concerner des personnes morales* ». **La difficulté serait toutefois de remonter la chaîne de détention pour imputer aux personnes physiques le patrimoine détenu *via* ces sociétés.**

La difficulté rencontrée est la même dans le cas où la richesse d'un ménage est constituée de parts sociales, par exemple d'une société civile immobilière, ou de titres non cotés.

Le maintien d'une telle « poche d'opacité » serait d'autant plus embarrassant qu'en l'absence d'une taxation des liquidités des holdings, cela pourrait créer une incitation supplémentaire à recourir à la structuration de son patrimoine par l'intermédiaire de tels mécanismes, pour échapper non seulement à l'impôt, mais **désormais également à la déclaration de son patrimoine.**

L'identification parfois difficile des frontières entre le patrimoine professionnel et le patrimoine financier

Les cas dans lesquels l'intégralité du patrimoine financier détenu directement ou indirectement par un foyer fiscal ne pourrait faire l'objet d'une consolidation renvoient en fait au statut particulier du patrimoine professionnel et à la différence entre imposition des sociétés et des personnes. La frontière est en effet en partie poreuse entre patrimoine professionnel et financier, car elle tient souvent à un critère de détention supérieur à 10 % (titres de participation).

L'économiste Laurent Bach considère cependant qu'en pratique le patrimoine professionnel est plus difficile à cacher, car des données publiques existent s'agissant, par exemple, des entreprises de taille intermédiaire française, qui peuvent figurer dans le classement Challenges. Il ajoute, de façon contre-intuitive, que l'observation des parts d'entreprises non cotées, souvent détenues par une holding contrôlée par son propriétaire, est presque plus facile que l'observation des parts d'actions cotées ou d'obligations. En effet, si l'on peut connaître facilement la valeur de ces titres, on en connaît moins facilement le détenteur final.

En résumé, la connaissance du patrimoine professionnel serait « quantique » : d'un côté, on sait ce qu'on a, mais on n'a pas le prix ; de l'autre on a le prix, mais on ne sait pas ce qu'on a.

Source : commission des finances

3. La connaissance des actifs numériques devrait être renforcée dans un cadre a priori distinct de celui de l'IFU

Un dernier angle mort dans la connaissance des patrimoines mobiliers, dont les enjeux financiers sont croissants, concerne les **actifs numériques**. Il semble devoir être surmonté par un cadre propre, distinct de l'IFU.

Le paradoxe selon lequel l'administration fiscale française connaît parfois mieux les comptes financiers détenus à l'étranger, grâce aux échanges automatiques d'information, que certains actifs détenus en France, vaut plus encore pour les cryptoactifs. Depuis la loi de finances pour 2025 et, prochainement, avec l'entrée en vigueur de la directive DAC 8, les transactions en actifs numériques hébergés par des prestataires de services sur cryptoactifs situés à l'étranger devront faire l'objet d'une transmission automatique à l'administration du pays d'agrément du prestataire, en vue de leur communication à l'administration de résidence fiscale du détenteur.

Par contraste, selon le SJCF, « *il n'existe* ***aucune obligation déclarative des comptes crypto détenus en France ni des portefeuilles auto-hébergés*** », c'est-à-dire détenus directement sur la blockchain sans entremise d'une plateforme. Le nombre des contribuables français qui en détiennent est donc inconnu. **Pour les comptes bancaires, le fichier Ficoba permet au moins de connaître l'existence d'un compte ; ce n'est pas le cas aujourd'hui pour les actifs numériques**. Les prestataires de services sur cryptoactifs ne relèvent pas davantage du champ de l'imprimé fiscal unique, ce qui est cohérent avec

l'objet actuel de l'IFU, centré sur les revenus et produits imposables, non sur les plus-values latentes ou les stocks d'actifs.

La seule obligation déclarative porte sur les revenus et plus-values effectives. Les particuliers, qui bénéficient d'un régime simplifié, doivent déclarer chaque année les cessions imposables « à la sortie » et calculer eux-mêmes la plus-value réalisée. Or, le CPO estime qu'« *une part non évaluée des plus-values de cessions d'actifs numériques n'est pas déclarée à l'administration fiscale* » (réponses au questionnaire de la commission des finances). Placements très volatils, les cryptoactifs constituent moins un outil de pilotage du revenu imposable qu'un possible vecteur de dissimulation de revenus, de plus-values ou de leur origine. Le profil de leurs détenteurs, plus jeunes que les profils patrimoniaux, est en outre spécifique.

Dans ce contexte, selon le CPO, la mise en place d'« ***une transmission automatique à l'administration fiscale des données relatives aux comptes d'actifs numériques hébergés par les prestataires français*** », ***a priori*** **en dehors de l'IFU, permettrait à l'administration fiscale d'**« ***alerter les contribuables concernés lors de la campagne de déclaration des revenus*** ». Il s'agirait d'une donnée précieuse, en premier lieu pour connaître le nombre de détenteurs d'actifs numériques.

Deux contournements de cette nouvelle obligation déclarative subsisteraient encore.

D'une part, s'agissant des portefeuilles auto-hébergés, l'administration fiscale ne dispose d'aucun tiers déclarant permettant de confirmer l'existence du portefeuille ou d'en apprécier la valeur. La DNEF indique avoir d'ailleurs repéré des incitations en ce sens aux contribuables afin de sortir leurs actifs des plateformes soumises à la directive DAC 8. **Une obligation de déclaration de détention d'actifs numériques auto-hébergés, au-delà d'un certain seuil, pourrait être créée pour les particuliers**.

D'autre part, des transactions peuvent être réalisées par l'intermédiaire de prestataires situés hors de l'Union européenne, par exemple à Singapour ou Hong-Kong, qui peuvent ne pas répondre aux sollicitations de l'administration fiscale. Seul le renforcement des actions de contrôle fiscal aujourd'hui conduites par la seule DNEF, et notamment le déploiement d'outils de détection de fraude, permettraient de remédier à cette situation.

Recommandation n° 8 : Compléter les mesures de détection et le contrôle des actifs numériques détenus par les non-résidents prévues par la directive DAC 8 par une double obligation : obligation pour les prestataires de services sur cryptoactifs de déclarer tous les comptes d'actifs en France et obligation de notification à l'administration fiscale de la détention de portefeuilles de cryptoactifs auto-hébergés à partir d'un seuil défini en valeur (*Législateur, direction générale des finances publiques*).

IV. ÉLARGIR LE REVENU FISCAL DE RÉFÉRENCE POUR EN FAIRE UN REFLET PLUS FIDÈLE DES REVENUS RÉELS DES MÉNAGES, NOTAMMENT DE CEUX LIÉS AU PATRIMOINE

A. LA DÉFINITION DE LA RICHESSE, MULTIDIMENSIONNELLE, POSE DE RÉELS DÉFIS MÉTHODOLOGIQUES, QUE LA SIMPLICITÉ DU REVENU FISCAL DE RÉFÉRENCE NE PERMET PAS DE RÉSOUDRE

Éminemment complexe, la « richesse » ne s'appréhende pas par un indicateur unique. **Il n'existe pas de définition consensuelle de la richesse alors qu'il existe plusieurs définitions conventionnelles de la pauvreté**, qu'elles soient absolues – seuil mondial de pauvreté établi depuis juin 2025 à 3 dollars par jour en parité de pouvoir d'achat par la Banque mondiale, indicateurs de privation matérielle et sociale de l'Union européenne – ou relatives, comme le seuil de pauvreté défini à 50 % ou, plus souvent, 60 % du revenu médian.

L'économiste Branko Milanovic relève cette asymétrie entre l'étude de la richesse et celle de la pauvreté – « ***le déclin des études sur les inégalités s'est produit parallèlement à l'importance croissante des études sur la pauvreté*** » –, y voyant une entreprise de « *blanchiment moral* » des plus riches[1].

Une explication moins politique tient à la nature même du phénomène de « richesse » : les personnes pauvres en revenus sont généralement aussi pauvres en patrimoine, tandis que **les situations sont beaucoup plus diverses au sommet de la distribution**. Les personnes riches en revenus peuvent être plus ou moins riches en patrimoine, et inversement. La richesse d'un ménage est donc plus multidimensionnelle, et moins facile à appréhender, que la pauvreté monétaire.

Ce manque d'un indicateur synthétique harmonisé a conduit plusieurs institutions et chercheurs à proposer diverses approches. Après **l'Insee**, qui avait fixé en 2017 un « seuil d'aisance » à **1,8 fois le niveau de vie médian[2]**, **l'Observatoire des inégalités** a retenu dans ses Rapports sur les riches en France[3], par symétrie avec le seuil de pauvreté, un « seuil de richesse » égal à **deux fois le niveau de vie médian**, soit 4 292 euros par mois pour une personne seule en 2023 après impôts. Selon deux économistes de l'OFCE[4], un tel seuil permet de suivre **l'évolution du nombre de « riches »**, là

---

[1] *B. Milanovic,* « The history of global inequality studies. How inequality studies came in from the cold », *mai 2021, blog* Global Inequality and More.

[2] *Le niveau de vie est égal au revenu disponible du ménage – c'est-à-dire ses revenus après prise en compte des prestations sociales et déduction des impôts directs – divisé par le nombre d'unités de consommation.*

[3] *Observatoire des inégalités,* « Rapport sur les riches en France », *édition 2026.*

[4] *P. Madec et M. Pucci-Porte,* « Seuil de richesse : une avancée nécessaire mais encore insuffisante », *juin 2022 (actualisé en juin 2026), billet de blog, OFCE.*

où l'appréhension par décile, centile ou millile est par définition statique quant au nombre de personnes concernées.

Cependant, ce seuil « *dissimule beaucoup d'hétérogénéités* » (OFCE). À revenu égal, la situation réelle d'un ménage varie fortement selon le statut d'occupation du logement, la composition familiale, l'âge, la stabilité des ressources ou les disparités territoriales du coût de la vie. Il est en outre très bas au regard de l'absence de limite supérieure à la richesse, contrairement à la pauvreté. C'est pourquoi il peut être utilement complété par une mesure de l'« **intensité de la richesse** », comme il en existe pour l'intensité de la pauvreté.

L'Observatoire des inégalités distingue ainsi les **« super-riches »,** situés au-dessus du seuil de **1 % des plus hauts revenus** (7 512 euros mensuels après impôts pour une personne seule) et les **« ultra-riches »**, situés au-dessus du seuil des **0,1 % les plus hauts revenus** (soit au moins 19 514 euros mensuels après impôts). Ce dernier seuil rejoint, avant impôts, le critère retenu par le département des études statistiques et fiscales[1] pour les « **très hauts revenus** » (THR).

Le DESF retient également l'appartenance aux **0,1 %** des foyers fiscaux au sommet de la distribution pour définir les « **très hauts patrimoines** » (THP). Les seuils d'entrée dans ces catégories étaient, en 2022, de **463 000 euros de revenu fiscal de référence** annuel et de **2,7 millions d'euros de patrimoine immobilier**. Au total, ces catégories représenteraient 74 500 foyers, après prise en compte de la double appartenance de 6 900 foyers aux THR et THP. Les foyers soumis à l'IFI correspondent, quant à eux, à une catégorie environ cinq fois plus large, soit près de 0,5 % des plus hauts patrimoines immobiliers – sans recoupement parfait avec les hauts patrimoines totaux. Les contribuables à l'ISF correspondaient à une catégorie plus large, d'environ 1 % des foyers fiscaux.

Cette approche a le mérite de tenir compte à la fois des revenus et du patrimoine, ce dernier conférant une capacité contributive propre, ne serait-ce que par les loyers fictifs dans le cas de l'immobilier.

Interrogé en audition sur le critère pertinent de richesse, entre patrimoine et revenu, l'économiste Laurent Bach a considéré que **la véritable mesure du bien-être demeurait « *plutôt le revenu* »**, plus tangible et mesurable que le patrimoine, lequel dépend notamment d'anticipations et des cours de marché. Les travaux qu'il a conduits avec ses coauteurs de l'IPP sur

[1] *DESF analyses,* « Très hauts revenus, très hauts patrimoines : quelles évolutions sur les 20 dernières années ? », *février 2025.*

les milliardaires[1] (0,0002 % de la population en 2016) montrent cependant que cette population présente des spécificités fortes : très faible **propension à consommer, capacité de pilotage de ses revenus et taux d'imposition effectifs particulièrement faibles.**

Selon Branko Milanovic, l'« *ultra-richesse* » est à l'origine d'une difficulté supplémentaire : **elle est tellement élevée qu'elle se heurte même aux capacités d'imagination humaines**[2].

Pour l'ensemble de ces raisons, **le Conseil national de l'information statistique conduit actuellement une réflexion pluridisciplinaire associant critères relatifs et absolus de revenus et de patrimoine, mais aussi aspects qualitatifs et perceptions sociales de la richesse**.

Le Président et le Rapporteur général **ne peuvent qu'encourager le Cnis à poursuivre ces travaux,** afin qu'ils puissent aboutir, en lien avec le service statistique public, à **un ou plusieurs indicateurs clarifiant le débat démocratique sur la richesse**, qu'il s'agisse de revenus, de patrimoine ou d'une combinaison des deux.

Recommandation n° 9 : À partir des travaux statistiques et des sciences sociales, s'accorder sur une définition multidimensionnelle de la richesse, combinant patrimoine et revenu, à l'exemple de ce qui existe pour la pauvreté (*conseil national de l'information statistique*).

B. PLUS EXHAUSTIF QUE LE REVENU IMPOSABLE, LE REVENU FISCAL DE RÉFÉRENCE N'EST PAS UN BON INDICATEUR DE LA CAPACITÉ CONTRIBUTIVE DES MÉNAGES

Ajoutant certains revenus exonérés au revenu imposable afin de pallier les limites de ce dernier, le revenu fiscal de référence (RFR) a été introduit par la loi de finances pour 1997[3]. Le Conseil des prélèvements

[1] *B. Milanovic, dans* Inégalités mondiales. Le destin des classes moyennes, les ultra-riches et l'égalité des chances, *éditions La Découverte,* 2016, *p. 54, rappelle que* « le seuil de richesse d'un milliard de dollars en 1987, date à laquelle Forbes a commencé à publier sa liste mondiale, est équivalent en termes réels à une fortune de 2 milliards de dollars en 2013, l'indice des prix aux États-Unis ayant exactement doublé durant cette période ». *Ce effet vaut pour tout seuil de richesse absolu – de fait, le seuil d'assujettissement à l'IFI en est un, le seuil n'étant pas revalorisé.*

[2] Op. cit., *p. 53 également. Il précise qu'*« un milliard de dollars et si éloigné de l'expérience quotidienne de presque tout le monde sur la planète qu'il n'est pas facile de prendre la mesure de la quantité que cela représente. […] Supposez que vous héritiez soit d'un million de dollars soit d'un milliard et que vous dépensiez 1 000 dollars par jour. Il vous faudra moins de 3 ans pour épuiser votre héritage dans le premier cas et plus de 2 700 ans (le temps qui nous sépare de l'*Iliade* d'Homère) pour dilapider votre milliard dans le second cas ».

[3] *Article 8 de la loi n° 96-1181 du 30 décembre 1996 de finances pour 1997, codifié à l'article 1417 du CGI.*

obligatoires rappelle[1] qu'il s'agissait, à l'origine, d'une **mesure de circonstance** destinée à neutraliser les effets d'une réforme de l'impôt sur le revenu qui rendait 1,5 million de foyers non imposables.

Depuis lors, **le RFR est devenu un indicateur central du système socio-fiscal françai**s. Il est **utilisé par l'administration pour apprécier les ressources des foyers fiscaux et déterminer leur éligibilité à plusieurs dispositifs** sous conditions de ressources, notamment certaines prestations sociales, aides publiques ou exonérations fiscales. Il permet également à de nombreuses collectivités territoriales de **moduler les tarifs de services publics locaux**, par exemple en matière de restauration ou de transport scolaire.

Cette extension de ses usages ne doit toutefois pas conduire à lui attribuer une portée qu'il n'a pas. Le RFR a vocation à donner une image plus complète des ressources fiscales d'un ménage que le seul revenu imposable, en y réintégrant certains revenus exonérés, revenus soumis à prélèvement libératoire, abattements ou charges déductibles. **Il n'a en revanche jamais été conçu comme un indicateur exhaustif de richesse, ni même comme une mesure complète de la capacité contributive économique des ménages**.

La difficulté tient d'abord à la nature même de la richesse, qui ne se réduit pas à un indicateur unique.

Le revenu fiscal de référence ne peut être mobilisé que jusqu'à un certain point pour distinguer l'évitement fiscal des situations de revenus authentiquement faibles.

Pour caractériser un phénomène d'**évitement fiscal des plus fortunés** causant une dégressivité de l'imposition en haut de la distribution des richesses, **l'ancien ministre Éric Lombard a notamment avancé l'idée que « *des milliers de foyers fiscaux fortunés auraient un revenu fiscal de référence égal à zéro* »**. Force est de constater, à la différence du nombre de « foyers IFI à IR zéro ou négatif », que **le nombre de foyers « IFI à RFR zéro » n'était pas aussi nombreux que ce qu'avait indiqué le ministre** (cf. partie I).

En effet, **un nombre significatif des foyers « IFI à IR zéro ou négatif » avait un RFR non-nul et était bel et bien redevable de l'impôt avant réductions et crédits d'impôts (RICI)**.

Les cas de foyers IFI à RFR zéro correspondraient en réalité à des situations-limites, pouvant regrouper les quelques cas de hauts patrimoines immobiliers aux **revenus authentiquement réduits** (rentiers, entrepreneurs ayant connu une année négative ou à la retraite), ou **les cas les plus extrêmes d'optimisation, voire de fraude**, que l'administration fiscale est normalement

[1] *Vincent Mazeau et Emmanuel Suard, «* Les dépenses fiscales et autres avantages fiscaux *», rapport particulier n° 5, établi dans le cadre de la préparation du rapport «* Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus *» du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), octobre 2024.*

à même d'appréhender en ciblant ses contrôles sur les foyers soumis à l'IFI dont le RFR est inférieur à 20 000 euros.

Ce résultat est du reste logique, car **effacer intégralement son RFR n'est pas simple pour un ménage très aisé, même en tenant compte de sa capacité à piloter son revenu et de sa faible propension à consommer**.

C. POUR LES MÉNAGES EN CAPACITÉ DE PILOTER LEURS REVENUS, LE RFR APPARAÎT PARTICULIÈREMENT LIMITÉ PAR COMPARAISON AVEC L'ESTIMATION D'UN « REVENU ÉCONOMIQUE » PLUS LARGE

La limite principale du RFR apparaît lorsque l'on cherche à mesurer la capacité contributive réelle de contribuables les plus fortunés, capables de piloter la forme et le moment d'apparition de leurs revenus. **Le RFR demeure construit à partir de revenus fiscalement constatés. Or, au sommet de la distribution, une part importante de l'enrichissement peut ne pas apparaître immédiatement sous forme de revenu fiscal personnel**.

Les travaux de l'Institut des politiques publiques ont précisément cherché à dépasser cette limite en construisant **une notion de « revenu économique »** intégrant notamment les bénéfices non distribués des sociétés contrôlées par les contribuables. Cette approche permet de mieux mesurer la richesse économique dont disposent ou que contrôlent les contribuables les plus fortunés.

Les éléments transmis à la commission des finances confirment cet écart. Dans un tableau couvert par le secret fiscal, portant sur dix cas anonymisés de foyers appartenant aux 500 plus grandes fortunes sur données 2016, **seuls deux cas de RFR nul apparaissent**, et ils correspondent à des situations particulières. Le premier est un non-résident n'ayant aucun revenu imposable en France ; le second correspond à une absence de données pour l'année considérée, alors que le contribuable disposait d'un RFR et d'un impôt sur le revenu non nuls une année précédente.

Pour autant, les RFR observés demeurent presque tous très faibles **au regard du patrimoine total et du revenu économique[1] estimé**. Dans ce même tableau, quatre contribuables présentaient en 2016 **un RFR rapporté à leur revenu économique estimé inférieur ou égal à 0,53 %, dont plusieurs cas proches de zéro ; cinq autres présentaient un taux ne dépassant pas 4,14 % ; un seul cas atteignait 19,92 %**.

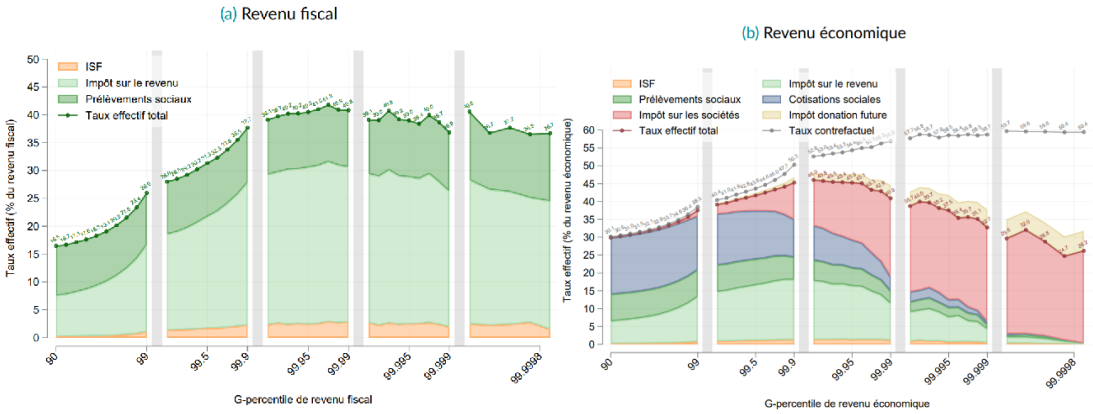
Ces données démontrent que le RFR peut devenir un indicateur très imparfait de la capacité contributive réelle au sommet extrême de la distribution.

---

[1] *Cette estimation du revenu économique repose sur un rendement théorique du patrimoine plutôt conservateur,* a priori *proche de l'évolution des valorisations boursières en France, de 3 % par an.*

Ce constat rejoint les résultats publiés par l'IPP, qui montrent que le taux effectif d'imposition demeure globalement progressif jusqu'à des niveaux élevés, mais tend à diminuer tout en haut de la distribution, ***a fortiori*** **lorsqu'il est rapporté au revenu économique, dès le seuil des 0,1 % les plus fortunés. Dans ce second cas (par rapport au revenu économique), le taux effectif d'impôt sur le revenu tendait même vers zéro au sein de la catégorie des milliardaires (0,0002 % des plus fortunés), ce qu'illustre le tableau fourni par la DGFiP**.

Profil de taux d'imposition effectif global du dernier décile



Source : note de l'IPP n° 92, « Quels impôts les milliardaires paient-ils ? », juin 2023

Tant que l'on raisonne uniquement à partir du RFR, les situations les plus extrêmes peuvent apparaître comme des cas de revenus faibles, ce qui explique notamment l'échec relatif de la contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR, voir partie III).

Le RFR ne permet pas, en tout état de cause, d'appréhender correctement les capacités contributives des foyers fiscaux, parce qu'il ne donne qu'une vision tronquée des revenus, et notamment de ceux tirés du patrimoine.

D. VERS UN INDICATEUR ÉLARGI DU REVENU ÉCONOMIQUE, À CÔTÉ DU RFR, POUR MIEUX ÉCLAIRER LA CAPACITÉ CONTRIBUTIVE DES MÉNAGES

Répondant aux interrogations du Président et du Rapporteur général sur les **moyens d'améliorer la connaissance du patrimoine et de la capacité contributive qu'il confère**, le CPO a répondu qu'« *une manière de surmonter – au moins partiellement – cet écueil pourrait être de* ***prévoir des obligations déclaratives plus importantes sur certains revenus exonérés et non intégrés dans le revenu fiscal de référence*** ».

Le CPO plaide pour l'inversion de la logique actuelle, ce qui consisterait à fixer le **principe selon lequel tous les revenus faisant l'objet d'une exonération fiscale ou de la doctrine doivent entrer dans le champ du RFR et être déclarés, sauf exception définie par le législateur**, alors qu'à l'heure actuelle de nombreux revenus sont par défaut exclus du RFR.

À l'inverse, aujourd'hui, **222 dispositifs d'exonération ne sont pas réintégrés dans le RFR** et la plupart de ces exonérations ne sont pas assorties à des obligations déclaratives, compliquant l'estimation de leur coût ou l'analyse de leur répartition entre bénéficiaires.

Toutefois, les effets de bord potentiels d'une telle modification sur l'accès des ménages à certaines prestations sociales ou services publics locaux ne doivent pas être négligés. Il ne semble donc pas prudent de modifier le RFR aussi structurellement pour en faire un indicateur de revenu économique élargi.

Une voie plus équilibrée consisterait donc à **créer, à côté du RFR, un indicateur complémentaire de « revenu économique élargi », mobilisé d'abord à des fins statistiques, d'évaluation et de contrôle ciblé**.

Cet indicateur pourrait notamment intégrer certains revenus du patrimoine aujourd'hui imparfaitement appréhendés, comme **les revenus capitalisés dans des structures contrôlées**, certaines **plus-values latentes** ou encore les **revenus exonérés** et exemptés de déclaration. Il ne se substituerait pas au RFR pour l'accès aux droits sociaux, mais permettrait de **mieux mesurer les capacités contributives au sommet de la distribution**.

Recommandation n° 10 : Créer, à côté du revenu fiscal de référence, un indicateur complémentaire de revenu économique intégrant les revenus, notamment patrimoniaux, aujourd'hui mal appréhendés, afin d'améliorer la connaissance statistique des capacités contributives, sans produire d'effet de bord immédiat sur les dispositifs indexés sur le revenu fiscal de référence (RFR) (*direction générale des finances publiques*).

Cette solution médiane pourrait se prolonger, après évaluation, par une modification du RFR lui-même. Le CPO propose de procéder par étapes, **en débutant par les revenus pouvant être tiers-déclarés par des professionnels** (par exemple les banques, les assurances, les notaires ou encore les plateformes de crypto-actifs), **afin de faciliter l'acceptabilité d'une telle mesure et d'enrichir les données fiscales par des données fiables**. Une telle mesure serait très complémentaire d'un renforcement de la connaissance du patrimoine financier par l'imprimé fiscal unique.

En somme, après vingt ans d'appauvrissement des données sur le patrimoine, **le Président et le Rapporteur général proposent d'engager un saut qualitatif des données successorales et financières**, pour permettre à l'administration fiscale de mieux conduire son travail et aux travaux de la statistique et des économistes de mieux connaître la richesse des ménages.

TROISIÈME PARTIE
MÊME SANS VISION CONSOLIDÉE DES REVENUS ET DES PATRIMOINES, IL EST POSSIBLE D'IDENTIFIER LES LEVIERS D'ÉVITEMENT DE L'IMPÔT POUR LES FOYERS LES PLUS FORTUNÉS

La présente partie répond à la volonté des auteurs de réaliser des « coups de projecteurs » sur plusieurs leviers, essentiellement fiscaux, permettant aux foyers les plus aisés de piloter l'imposition de leur revenu et de leur patrimoine. Ces éléments, qui reprennent en partie des constats formulés par le Conseil des prélèvements obligatoires et la Cour des comptes, doivent désormais faire l'objet d'un travail d'expertise par l'administration. Il appartiendra ensuite au Gouvernement, à la lumière de ces travaux, de formuler des propositions au Parlement afin que ce dernier en débatte de manière éclairée. En particulier, un chiffrage et un examen des potentiels effets de bord des pistes fiscales évoquées *infra* seront indispensables.

Le renforcement de la connaissance du patrimoine des ménages, par la mise en œuvre des recommandations présentées en partie II du présent rapport, constitue un préalable à ce débat informé.

I. LES FOYERS LES PLUS FORTUNÉS DISPOSENT DE LEVIERS EFFICACES POUR RÉDUIRE LEUR IMPOSITION SUR LES REVENUS ET SUR LES SUCCESSIONS

A. L'ARBITRAGE ENTRE REVENUS DU TRAVAIL ET REVENUS DU CAPITAL ET LA CAPACITÉ DE MODULER LA DISTRIBUTION DE DIVIDENDES

Les contribuables les plus aisés, lorsqu'ils détiennent des parts dans une entreprise, ont la possibilité de procéder à deux arbitrages principaux dans le pilotage de leurs revenus.

En premier lieu, les ménages aisés, en particulier lorsqu'ils sont chefs d'entreprises, **peuvent arbitrer entre salaires et dividendes**, la différence de taxation marginale de ces différents revenus les conduisant généralement à privilégier le versement de dividendes. **Cette faculté correspond à ce que la littérature économique définit comme la « *redénomination des revenus* »** (*income shifting*).

Au sein de la répartition des revenus des plus aisés, la prééminence des revenus du capital est manifeste. Comme l'a indiqué la direction générale du Trésor, pour les 40 000 foyers fiscaux du dernier millième (0,1 %) de la distribution des revenus déclarés par unité de consommation, les salaires représentent 25 % des revenus totaux, les revenus de remplacement 4 %, les

revenus des indépendants 10 % **et les revenus du capital 61 %.** Pour les 4 000 foyers fiscaux du dernier dix-millième de la distribution des revenus, **la proportion des revenus du capital atteint 86 %.**

En second lieu, lorsqu'une entreprise réalise des bénéfices, les ménages les plus aisés disposant d'un niveau de contrôle suffisant sur elle peuvent arbitrer entre le **versement d'un revenu immédiat**, sous forme de dividendes, imposés au titre du prélèvement forfaitaire unique[1] et utiliser le reliquat à des fins de consommation ou de réinvestissement, ou **opter pour un revenu différé**, soit en conservant les bénéfices réalisés par la société dans cette dernière, sous forme de **plus-values latentes**, soit en **thésaurisant les dividendes** réalisées par la société distributrice dans une société interposée.

Cette capacité de pilotage du revenu par le contribuable **dépend de son degré de contrôle ou d'influence** sur l'entreprise. De fait, un actionnaire minoritaire **ne dispose pas nécessairement d'un pouvoir de décision sur la stratégie de distribution** de dividendes de sa société. Pour effectivement piloter son revenu, un contribuable ou plusieurs contribuables menant une action coordonnée doivent s'assurer un contrôle de la société.

Cet arbitrage entre revenu immédiat et revenu différé offre trois leviers aux contribuables les plus aisés.

Premièrement, ils peuvent **différer le versement des dividendes** afin de choisir le moment le plus opportun et de limiter le « *frottement fiscal* »[2], pour éviter les distributions de bénéfices sous forme de dividendes lorsque des alourdissements de fiscalité sont mis en œuvre.

Les réformes récentes de la fiscalité du capital, entre 2013 et 2018, illustrent l'élasticité du versement des dividendes à l'environnement fiscal. Ainsi, la suppression du prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) et le passage à une imposition des revenus du capital mobilier au barème de l'impôt sur le revenu a conduit à une forte baisse de la distribution des dividendes. Comme l'avait souligné dès 2019 le rapport de la commission des finances sur la création du PFU, « ***la forte élasticité des dividendes à la fiscalité contribue à expliquer l'incidence budgétaire paradoxale de la réforme de 2013*** *pour les finances publiques. En effet, l'augmentation des taux marginaux d'imposition en 2013 aurait dû logiquement conduire à une hausse des recettes fiscales [….] Or, d'après les réponses du Gouvernement au questionnaire des rapporteurs,* ***le rendement fiscal de l'impôt sur le revenu appliqué aux dividendes et aux intérêts a chuté après l'entrée en vigueur de la réforme****.* »[3]

---

[1] *Ou, s'il a opté pour cette modalité d'imposition, au titre du barème de l'impôt sur le revenu.*

[2] *La notion de frottement fiscal correspond à l'ensemble des coûts fiscaux d'une opération économique ou financière qui viennent en diminuer le rendement.*

[3] *Rapport d'information n° 42 (2019-2020) fait par MM. Vincent Éblé et Albéric de Montgolfier, au nom de la commission des finances sur l'évaluation de la transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et de la création du prélèvement forfaitaire unique (PFU), tome 1, 9 octobre 2019.*

À l'inverse, **la création du prélèvement forfaitaire unique a eu pour conséquence d'augmenter le volume de dividendes reçus par les ménages.** La mission d'information sur la fiscalité du patrimoine menée en 2023 par l'Assemblée nationale avait pu noter que « *la hausse du volume des dividendes observée depuis la réforme de 2018 correspond ainsi essentiellement à une baisse de l'épargne des entreprises, donc à un déplacement des frontières, mouvantes, entre patrimoine privé des ménages et patrimoine financier des entreprises*. »[1] Au total, les revenus de capitaux mobiliers **ont baissé de 41 % en 2013** au moment de leur imposition au barème progressif de l'IR, tandis qu'ils ont **augmenté de 115 % en 2018** avec la création du prélèvement forfaitaire unique.

Si, faute d'une première mise en œuvre complète du recouvrement de la contribution différentielle sur les hauts revenus, **il est difficile d'en établir une évaluation définitive**, l'introduction de cette nouvelle imposition par la loi de finances pour 2025 semble s'être accompagnée d'une hausse des distributions de dividendes fin 2024, selon les auditions menées par le Président et le Rapporteur général.

Fait notable, **la mise en réserve des bénéfices et l'absence de distribution de dividendes paraissent décorrélés du caractère ponctuel ou pérenne des évolutions de fiscalité**. Au cours de son audition par le Président et le Rapporteur général, la direction de la législation fiscale a ainsi souligné que ce type de comportements avait été observé tant en réaction à une réforme conçue pour durer en 2013 qu'en anticipation d'une contribution censée s'appliquer sur trois ans, en 2024.

Par ailleurs, plutôt que de se verser des dividendes, les contribuables les plus aisés peuvent opter pour la cession de titres, notamment ceux présentant des plus-values plus faibles et donc peu imposées.

Deuxièmement, certains dirigeants d'entreprises disposent d'un pouvoir décisionnaire sur l'allocation des bénéfices réalisés par la société après application de l'IS. **Plutôt que de distribuer des dividendes, ils peuvent choisir de conserver le solde dans la société, afin d'augmenter la valeur de l'actif net de la société, créant de ce fait une plus-value latente.** Ce constat avait été établi par le rapporteur de la commission des finances Emmanuel Capus, lors de l'examen au Sénat de la proposition de loi visant à instaurer un impôt plancher sur la fortune. Le rapporteur avait noté que « *lorsqu'une personne physique détient suffisamment de parts dans une société pour en assurer le contrôle, elle peut faire en sorte que celle-ci ne verse pas de dividendes et évite ainsi d'avoir à payer le prélèvement forfaitaire unique ou l'impôt sur le revenu.*

[1] *Rapport d'information n° 1678 (16e législature) fait par MM. Jean-Paul Mattei et Nicolas Sansu, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, en conclusion d'une mission d'information relative à la fiscalité du patrimoine, 27 septembre 2023.*

Les profits sont alors réinvestis, ce qui augmente la valeur de la société et soutient le prix de l'action. »[1]

Le réinvestissement dans la société peut prendre la forme d'opérations de rachat d'actions. Critiqués de longue date[2], les rachats d'actions sont des opérations par lesquelles l'entreprise **utilise une partie de ses profits pour racheter des propres actions**, avec pour but, en particulier lorsque cette opération s'accompagne d'une annulation, de **soutenir le cours de l'action en soutenant la demande, d'augmenter la valeur boursière des actions restantes**. Il s'agit de distribuer une partie de l'excès de trésorerie aux actionnaires : on parle d'effet « *relutif* ». Il importe néanmoins de préciser que ces opérations peuvent poursuivre une logique économique, **en soutenant l'attractivité financière de l'entreprise à l'égard des investisseurs.**

Outre cet effet de redistribution, **les opérations de rachat d'actions bénéficiaient, jusqu'à la loi de finances pour 2025, d'un régime fiscal très favorable, permettant aux dirigeants de la société d'optimiser leur charge fiscale.** Contrairement aux dividendes, dont la distribution conduit à une taxation au titre du prélèvement forfaitaire unique, ces opérations permettent d'améliorer la rémunération des actionnaires avec une fiscalité différée.

Mise à part la taxe sur les réductions de capital résultant de certaines opérations de rachat de titres (voir encadré *infra*), **ces opérations n'étaient soumises jusqu'en 2025 qu'à :**

- la taxe sur les transactions financières (TTF)[3], comme toute autre transaction financière. Cette imposition représente 0,3 % du prix d'acquisition d'un titre émis par une entreprise dont le siège social est situé en France et dont la capitalisation boursière excède un milliard d'euros ;

- la contribution de 0,02 % de la valeur des titres rachetés, prélevée par l'Autorité des marchés financiers, en application de l'article L. 621-5-3 du code monétaire et financier, en contrepartie de la supervision qu'elle exerce sur les programmes de rachats d'action sur ceux effectués par les sociétés cotées sur un marché réglementé par un émetteur redevable de la contribution sur la capitalisation boursière prévue au II *bis* du même article et dont la capitalisation excède un milliard d'euros.

---

[1] *Rapport n° 689 (2024-2025) fait par M. Emmanuel Capus, au nom de la commission des finances, sur la proposition de loi instaurant un impôt plancher de 2 % sur le patrimoine des ultrariches, 4 juin 2025.*

[2] *Le commentaire de l'article 26 du projet de loi de finances pour 2025, figurant dans le rapport général n° 139 (2025-2026) fait par M. Jean-François Husson, rappelle ainsi qu'à la fin de* L'Argent*, roman d'Émile Zola publié en 1891, le personnage principal, Aristide Saccard, directeur de la Banque Universelle – dont le modèle était l'Union générale de Paul Eugène Bontoux –, rachète, malgré l'interdiction en vigueur, les actions de sa société pour en faire remonter les cours et faire revenir la confiance d'investisseurs désabusés par ses errements.*

[3] *Article 235 ter ZD du code général des impôts.*

En outre, le cédant est imposable au titre de la plus ou moins-value réalisée[1], tandis que le cessionnaire, qui peut par ailleurs supporter la TTF, n'est susceptible d'être imposé qu'en matière de droit de mutation à titre onéreux au taux de 0,1 %[2].

La taxe sur les opérations de rachat d'action

Introduit par l'article 95 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025, l'article 235 *ter* XB du CGI dispose qu'une taxe s'applique aux réductions de capital par annulation de leurs propres titres précédemment rachetés par les sociétés.

La taxe est due par les sociétés ayant leur siège en France, lorsqu'elles ont réalisé au cours du dernier exercice clos un chiffre d'affaires hors taxes, ramené s'il y a lieu à douze mois, supérieur à un milliard d'euros. Certaines réductions de capital sont exclues. Son taux est fixé à 8 % et elle est assise sur la somme constituée par le montant de la réduction de capital et une fraction des sommes qui revêtent sur le plan comptable le caractère de primes liées au capital.

Pour se conformer aux exigences du droit de l'Union européenne, la France a retenu une taxe à l'assiette plus étroite et au taux plus élevé que les contributions équivalentes aux États-Unis et au Canada. Ainsi, l'assiette elle repose essentiellement sur la valeur nominale des titres rachetés et peu sur le montant réel du rachat d'action effectués.

De fait, l'article 4 de la directive 2011/96/UE du Conseil du 30 novembre 2011 (dite directive « mère-fille ») s'oppose à une mesure fiscale prévoyant la perception d'un impôt à l'occasion de la distribution des dividendes par la société-mère et dont l'assiette est constituée par les montants des dividendes distribués. Or, bien que les rachats d'actions se distinguent d'un versement de dividendes, ils pourraient être considérés comme étant d'une nature économique comparable.

Source : commission des finances d'après le Bulletin officiel des finances publiques

Troisièmement, les chefs d'entreprise **peuvent stocker les dividendes versés dans une société « holding » patrimoniale**, interposée entre eux et la société-fille distributrice, avec l'application d'un régime fiscal dérogatoire plus avantageux (voir *infra*). Dans certaines configurations, notamment dans le cas de sociétés cotées, il est difficile pour l'actionnaire de référence d'imposer aux autres actionnaires de ne pas demander la distribution de dividendes par la société. Comme l'indique la direction générale du Trésor, **78 % des dividendes versés en France (soit 180 milliards d'euros sur 230 milliards d'euros) l'ont été à d'autres entreprises**, selon les comptes nationaux de l'Insee (2021).

[1] *Cette plus-value est soumise au prélèvement forfaire unique (ou au barème de l'impôt sur le revenu si c'est l'option choisie) pour les personnes physiques et à l'impôt sur les sociétés pour les personnes morales (voir articles 150-0 A, 200 et 39* duodecies *du code général des impôts).*
[2] *Article 726 du code général des impôts.*

Outre ces différents mécanismes, **les dirigeants de sociétés peuvent financer une partie de leurs dépenses personnelles au travers de frais professionnels ou de dépenses prises en charge par leur société**. Ce financement direct de la consommation personnelle du dirigeant s'opère en utilisant un revenu non imposé à l'impôt sur le revenu. Selon les travaux préparatoires du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur la fiscalité du patrimoine[1], ce type de comportements, assimilable à de la fraude, **peut être plus aisément réalisé en cas de recours à une société holding** patrimoniale, l'objet social de cette catégorie de sociétés étant généralement plus large.

L'impact des frais professionnels sur la consommation des cadres d'entreprises : l'exemple portugais

Une étude de l'École d'économie de Paris, publiée en septembre 2024, a mesuré l'impact du passage du statut d'employé à celui de chef d'entreprise, donnant droit à des frais professionnels, sur la consommation des ménages. Cette observation, effectuée à partir de données portugaises, a été rendue possible par l'existence de deux régimes distincts de sécurité sociale pour les employés et les chefs d'entreprises au Portugal.

Le recours aux frais professionnels permet aux dirigeants d'entreprises de réduire leurs revenus imposables, par une « *consommation au travers de l'entreprise* », tout en augmentant les charges internes de leurs sociétés.

Si cet article se fonde sur l'exemple portugais, sur une période comprise entre janvier 2016 et décembre 2019, la similarité des législations applicables aux frais professionnels dans les États membres de l'Union européenne laisse supposer que ces comportements pourraient trouver à s'appliquer ailleurs en Europe.

Deux enseignements principaux peuvent être tirés de ces travaux.

Premier enseignement, **le passage vers le statut de dirigeant d'entreprise s'accompagne d'une baisse de la consommation de 19 % pour le ménage concerné** (dont 7 % pour le conjoint), **dans un délai d'un mois, et de 31 % un an après le changement de statut** (12 % pour le conjoint). Cette baisse de la consommation personnelle pourrait s'expliquer par le transfert de certaines dépenses vers les frais professionnels, la baisse de la consommation étant concentrée sur des dépenses d'habillement, de carburant, d'hôtellerie et de restauration et de services juridiques ou comptables. Par ailleurs, **les dépenses comptabilisées comme des frais professionnels augmentent de 9,8 % le mois de l'anniversaire du dirigeant d'entreprise**.

[1] *Farida Belkhir et Matthieu Garrigue,* « La progressivité de l'imposition des revenus des personnes physiques », *rapport particulier n° 2, établi dans le cadre de la préparation du rapport* « Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus » *du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), octobre 2024.*

Deuxième enseignement, les effets mesurés ne se limitent pas aux « petits entrepreneurs » et aux cadres les moins aisés mais sont observés dans l'ensemble de la distribution des revenus, même s'ils sont moins marqués. Au sein du dernier quintile, la baisse de la consommation personnelle est comprise entre 20 % et 30 % sur un an et elle est de 17,9 % pour le dernier centile de revenus.

Il en résulterait une perte fiscale, au titre de l'impôt sur le revenu et de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'ordre de 1 % du PIB pour le Trésor public portugais.

Source : commission des finances d'après David Leite, « The Firm as a Tax Shelter : Micro Evidence and Aggregate Implications of Consumption Through the Firm », École d'économie de Paris, septembre 2024

Par ailleurs, les dirigeants d'entreprises peuvent recourir à l'emprunt pour financer leurs dépenses courantes. Cet emprunt peut être réalisé en recourant comme collatéral aux titres de la société détenue. On parle généralement de « *crédit lombard* ». Cette modalité de financement offre trois avantages selon le CPO :

- tout d'abord, les liquidités obtenues permettent de **financer des dépenses sans « *frottement fiscal* »** ;

- ensuite, **l'effet de levier** des titres incorporant des plus-values latentes est plus important que celui des revenus personnels de la personne physique. Il s'agit d'un collatéral non grevé d'imposition ;

- enfin, si le crédit est mobilisé pour l'acquisition d'un bien immobilier, **il est déductible du patrimoine assujetti à l'IFI**.

De plus, selon les avocats spécialistes de droit fiscal auditionnés par le Président et le Rapporteur général, « *le recours à la dette est parfois un expédient pour certains contribuables qui détiennent des holdings sans capacité distributrice […] et le contribuable peut être tenu de recourir à l'emprunt pour financer son train de vie dans l'attente de pouvoir se distribuer des dividendes.* »[1] Cela peut être le cas pour une holding ayant fait l'objet d'un apport récent et n'ayant pas de profits ou réserves ou ne disposant pas d'actifs immédiatement mobilisables. Toutefois, les avocats fiscalistes **jugent ce mécanisme marginal et concentré sur les très hauts patrimoines**.

Le levier de l'endettement personnel des contribuables afin de financer des dépenses courantes **est apparu à plusieurs reprises au cours des auditions menées dans le cadre du présent contrôle, sans qu'il soit possible d'en objectiver l'ampleur**. En particulier, le directeur de la législation fiscale a confié une « *intuition personnelle* » selon laquelle la baisse des distributions de dividendes constatée en 2013 suite à l'imposition au barème des revenus du capital aurait été en partie compensée par un recours à l'emprunt.

[1] *Réponses écrites transmises aux rapporteurs.*

Compte tenu des incertitudes pesant sur l'ampleur du mécanisme du crédit Lombard, il serait souhaitable de confier à l'inspection générale des finances une étude permettant d'objectiver son usage.

Recommandation n° 11 : Saisir l'inspection générale des finances de la réalisation d'une étude pour évaluer la diffusion du recours au crédit lombard et ses différents usages (*inspection générale des finances*).

B. UN PILOTAGE DU REVENU IMPOSABLE FACILITÉ PAR L'INTERPOSITION DE SOCIÉTÉS HOLDINGS PATRIMONIALES

Les débats sur la régressivité de notre système fiscal **ont porté l'attention sur le recours à des sociétés interposées entre la personne physique et l'entreprise dont elle détient des parts à des fins d'optimisation fiscale**. En droit français, il n'existe pas à proprement parler, hormis dans le domaine fiscal, de définition précise de la société « holding ». Cette notion renvoie **non pas à une forme sociale particulière[1] mais à l'activité exercée par la société** qui, en l'espèce, à vocation à détenir et gérer des participations financières dans d'autres entreprises. Pour le service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal, dans sa première acception, une holding est une société dont l'actif est composé majoritairement de titres de participations.

Il importe de souligner que la création d'une société holding ne correspond pas nécessairement à un but fiscal : elle peut répondre à une stratégie de groupe d'entreprises. De fait, une société holding dispose d'un effet de levier financier, avec des capacités d'endettement conséquentes. Cet effet de levier se retrouve tout particulièrement dans les opérations dites de « *leverage buy out* » (LBO). De plus, la constitution d'une holding présente **des bénéfices d'ordres juridique et organisationnel** dans le contrôle de sociétés filles, notamment en rationalisant les fonctions support au sein d'un groupe.

Néanmoins, le recours à une société holding peut poursuivre un but uniquement ou subsidiairement fiscal ou patrimonial. La détention de participations dans d'autres sociétés est alors passive. On parle de recours à des sociétés holdings dites « patrimoniales ». À ce titre, ces pratiques s'inscrivent dans une zone grise, à la frontière entre l'optimisation fiscale et l'abus de droit. Néanmoins, l'abus de droit « *demeure très difficile à qualifier,*

[1] *La forme de la holding (SA, SARL, sociétés civiles, société en commandite par actions, etc.) n'a donc aucune incidence sur sa qualification.*

considérant qu'il est aisé pour le dirigeant de doter la holding d'une autre fonction destinée à asseoir sa régularité du point de vue juridique. »[1]

Différentes notes établies par la direction générale des finances publiques et le service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal (SJFC) sur le contrôle fiscal des sociétés holdings patrimoniales **permettent toutefois d'identifier les principales « *zones de risques* » fiscaux dans lesquelles sont impliquées ces structures,** pouvant donner lieu ou non à la qualification d'abus de droit. Mise en lumière dans les débats politiques au sortir de l'examen de la loi de finances pour 2025 et dans la perspective du projet de loi de finances pour 2026, **cette problématique a fait l'objet d'une note dédiée** à destination du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et de la ministre du budget, signée par la directrice générale des finances publiques, le 15 juillet 2025.

1. L'interposition d'une société holding à des fins d'optimisation de l'imposition des dividendes et autres revenus passifs

Parmi les avantages du recours à des sociétés holdings figure un régime fiscal favorable : à la différence des dividendes perçus par les personnes physiques, les dividendes remontés dans une holding ne sont pas fiscalisés au titre de l'impôt sur le revenu. **En pratique, les propriétaires d'une holding peuvent recueillir au sein de cette société les dividendes versés par sa filiale presque sans charge fiscale.**

La société holding peut, en effet, opter pour le régime dit « mère-fille », introduit en France dès 1920[2] et dont l'objectif est de faciliter la constitution et le fonctionnement en groupes de sociétés **en éliminant les doubles impositions sur les produits distribués par une filiale à sa société mère[3].**

Aux termes de l'article 145 du code général des impôts[4], **lorsqu'une société soumise à l'impôt sur les sociétés[5] opte pour le régime « mère-fille », elle est, en tant que société mère, exonérée du paiement d'impôt sur les sociétés sur les dividendes** issus de la ou des sociétés filles, dans la mesure où ces dividendes sont réputés avoir déjà supporté l'impôt sur les sociétés lors

---

[1] *Farida Belkhir et Matthieu Garrigue,* « La progressivité de l'imposition des revenus des personnes physiques », *rapport particulier n° 2, établi dans le cadre de la préparation du rapport* « Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus » *du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), octobre 2024.*

[2] *Par la loi du 31 juillet 1920 relative au budget général de l'exercice 1920.*

[3] *Une application stricte des règles d'imposition des dividendes, dans l'hypothèse du versement de dividendes par une société à une autre, conduirait à une double imposition à l'impôt sur les sociétés : au niveau de la filiale sur les profits qu'elle distribue et au niveau de la société mère sur les dividendes reçus.*

[4] *Qui assure la transposition de la directive 2011/96/UE du Conseil du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents.*

[5] *De plein droit ou sur option.*

de la réalisation des bénéfices par des sociétés filiales. Ces dividendes ne sont pas pris en compte dans le résultat imposable de la société.

Toutefois, l'application de ce régime est subordonnée à la détention en pleine propriété, par la société mère, d'au moins 5 % du capital de sa filiale[1]. **Lorsque la société mère remplit la condition de détention, la totalité des dividendes perçus peut bénéficier de l'exonération.**

Par ailleurs, **une quote-part pour frais et charges (QPFC) est réintégrée dans le bénéfice net total de la société mère, imposable à l'IS[2]**. Cette QPFC est égale à 5 % du montant des dividendes reçus, crédit d'impôt compris. Lorsque la société mère bénéficie du régime de l'intégration fiscale[3], le taux de la quote-part est ramené à 1 %. La société mère s'acquitte donc de l'impôt sur les sociétés (à un taux de 25 %) sur cette seule quote-part, à un taux effectif compris entre 0,25 % et 1,25 %, selon qu'elle bénéficie ou non du régime de l'intégration fiscale.

En outre, cette exonération est soumise à une condition de conservation. Elle ne revêt un caractère définitif que lorsque les titres de participation dans la filiale sont **conservés pendant un délai de deux ans**[4] et l'exonération peut être remise en cause en cas de non-respect de ce délai. L'obligation de détention s'applique à la participation représentant au moins 5 % du capital de la société émettrice.

Au total**, ce n'est que lorsque la holding ne bénéficie pas, sur les titres qu'elle détient, du régime « mère-fille », que les dividendes qu'elle perçoit de ses filiales sont soumis à l'impôt sur les sociétés au taux normal de 25 %.** L'application du régime « mère-fille » permet l'exonération, à hauteur de 95 % à 99 % de leur montant selon les cas, des produits remontés.

C'est précisément pour contrer les pratiques de recours à des sociétés holdings patrimoniales que le Gouvernement a proposé, à l'article 3 du projet de loi de finances initiale pour 2026, **une taxe sur les actifs non affectés à une activité opérationnelle des sociétés holdings patrimoniales**, centrée sur la trésorerie excédentaire de ces structures.

---

[1] *À noter que ce seuil de 5 % est plus favorable que le seuil de détention minimum défini par le droit européen, qui s'élève à 10 %.*

[2] *Aux termes de l'article 216 du CGI.*

[3] *Le régime de l'intégration fiscale, défini à l'article 223 A du CGI, implique que la société mère détienne 95 % du capital de la société fille. Si cette condition est remplie, la société mère déclare l'ensemble des résultats du groupe, lui permettant de compenser les bénéfices et déficits. Le résultat net calculé constitue l'assiette de l'impôt.*

[4] *En application du c du 1 de l'article 145 du CGI.*

Exemple d'interposition d'une société holding à des fins d'optimisation de l'imposition des dividendes

Une société holding A, détenant des actifs mobiliers et immobiliers, dont le siège est situé au Luxembourg est détenue à 70 % par les quatre héritiers de son fondateur. Elle procède chaque année à des distributions, chacun des quatre héritiers ayant reçu 70 millions d'euros de dividendes en 2022, environ 26,5 millions d'euros en 2023 et 35 millions d'euros en 2024.

Deux des quatre héritiers ont chacun monté un schéma d'optimisation au travers d'une holding personnelle :

- un premier héritier a apporté en 2022 sa participation dans la holding A à une holding personnelle B, qui reçoit les dividendes versés par A. Les dividendes remontés à B sont soumis à l'IS mais la société bénéficie du régime mère-fille. La société B reverse des dividendes à l'héritier (1,8 million d'euros en 2022, 1,67 million d'euros en 2023 et cinq millions en 2024), soumis à l'impôt sur le revenu ;

- un deuxième héritier a également apporté en 2024 sa participation, moins importante, dans une holding personnelle C.

Les deux autres héritiers ont conservé leurs participations et déclarent leurs dividendes à l'impôt sur le revenu, l'un deux ayant toutefois transféré son domicile fiscal au Luxembourg.

Au total, le montant d'impôt payé correspond :

- à un montant de 5,88 millions d'euros pour le premier héritier dont trois millions d'euros d'impôt sur les sociétés et 2,88 millions d'euros au titre de l'impôt sur le revenu (incluant la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus et les prélèvements sociaux), soit un taux d'imposition global de 4,5 % ;

- pour la seule année 2024, à un montant de 0,77 million d'euros pour le deuxième héritier dont 350 000 euros d'impôt sur les sociétés et 770 000 euros au titre de l'impôt sur le revenu (incluant la CEHR et les prélèvements sociaux), soit un taux d'imposition global de 2,2 % ;

- pour chacun des deux autres héritiers et pour les années 2022 à 2024, à un montant de 44,7 millions d'euros d'impôt sur le revenu (incluant la CEHR et les prélèvements sociaux), dont 11,9 millions d'euros au titre de la seule année 2024, soit un taux d'imposition global sur trois ans d'environ 33 %.

Source : commission des finances d'après les documents transmis par la direction générale des finances publiques

2. Le recours à une société holding à des fins d'optimisation de l'imposition des plus-values

Lorsqu'elle se trouve interposée entre la personne physique actionnaire et une participation que cette personne souhaite céder, la société holding **permet de minorer très fortement voire d'éliminer l'imposition sur les plus-values mobilières.**

Tout d'abord, aux termes du a *quinquies* du I de l'article 219 du CGI, un régime fiscal favorable est appliqué **aux plus-values générées lors de la cession par une société mère des titres de ses filiales,** dont elle détient au moins 5 % du capital, depuis plus de deux ans. Ce dispositif, connu comme la « niche Copé », prévoit **une exonération complète d'impôt sur les sociétés**

portant sur les plus-values provenant de participations détenues à long terme[1]. Comme pour le régime mère fille, une QPFC demeure imposable à l'IS, fixée à 12 % du montant brut[2] (ce qui a pour effet de ne plus prendre en compte les éventuelles moins-values de cession dans le calcul de l'assiette imposable). La « niche Copé » s'inscrit, comme l'a récemment rappelé la Cour des comptes[3], dans un cadre de concurrence fiscale européenne, dans un contexte de libre circulation des capitaux dans l'espace européen[4].

Ensuite, lorsque la société holding a son siège hors de France dans un État exonérant d'imposition les plus-values mobilières, **l'actionnaire résidant en France peut échapper à l'impôt sur la plus-value de cession** de la participation de cette holding dans une société française.

Enfin, le détenteur d'une holding **a la possibilité de bénéficier du régime dit de l'apport-cession**, codifié à l'article 150-0 B *ter* du code général des impôts[5], comme exposé *infra*.

3. La détention d'actifs immobiliers au travers de sociétés holdings

Les sociétés holdings peuvent également être mobilisées afin de **minorer l'impôt dû au titre de l'impôt sur la fortune immobilière** (IFI).

En l'état du droit, la détention indirecte d'un bien immobilier ne permet pas d'échapper à l'IFI. L'article 965 du CGI dispose que l'assiette de cet impôt comprend, outre l'ensemble des biens et droits immobiliers appartenant aux redevables, les parts ou actions des sociétés et organismes établis en France ou hors de France appartenant aux redevables, « *à hauteur de la fraction de leur valeur représentative de biens ou droits immobiliers détenus directement ou indirectement par la société ou l'organisme.* » Ne sont toutefois pas prises en compte les parts ou actions de sociétés ou d'organismes qui ont une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale et dont le redevable détient moins de 10 % du capital et des droits de vote[6].

---

[1] *Les plus-values sur les titres à prépondérance immobilière en sont exclues.*

[2] *Initialement fixée à 5 % du montant net, la quote-part demeurant imposée à l'IS est passée successivement à 10 % de ce montant net à compter du 1er janvier 2011, puis à 12 % du montant brut en 2013.*

[3] *Cour des comptes,* « La fiscalité des plus-values de long terme sur les cessions de titres de participation « *la niche Copé* » au cœur de la concurrence fiscale européenne », *observations définitives, mars 2026.*

[4] *La Cour note ainsi que* « si le déclassement de la liste des dépenses fiscales a pu être discuté, l'imposition à taux nul des plus-values de long terme issues de cessions de titres de participation, après une éventuelle réintégration au résultat fiscal d'une quote-part de frais et charges, est devenue de facto la norme au niveau européen. »

[5] *Créé par l'article 18 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.*

[6] *Directement et, le cas échéant, indirectement, seul ou conjointement avec ses enfants mineurs lorsqu'il a l'administration légale de leurs biens.*

L'administration fiscale a observé des montages mis en place par des non-résidents **conduisant à conférer à leurs sociétés holdings une prépondérance non-immobilière**. Pour ce faire, le contribuable interpose une SCI entre sa holding et le bien immobilier détenu indirectement. Cette SCI **finance le bien immobilier au travers d'un prêt accordé par la holding qui, du fait de la valeur du prêt figurant à son actif est qualifiée de société à prépondérance non-immobilière**. Dans une affaire n° 2023-06, le comité de l'abus de droit fiscal a émis un avis favorable à la qualification d'abus de droit à cette pratique.

En outre, les services du contrôle fiscal ont identifié des montages consistant, pour des personnes physiques, **à interposer entre eux et des biens immobiliers détenus en France des sociétés holdings situées à l'étranger**. Pour contrer ces pratiques, l'administration est amenée à contrôler l'application de la taxe sur la valeur vénale des immeubles détenus en France par des entités juridiques (TVVI)[1] . Instituée précisément pour faire obstacles aux montages d'évitement de l'ISF puis de l'IFI, cette taxe de 3 % s'applique sur la valeur vénale des immeubles situés en France ou des droits réels portant sur ces biens lorsqu'ils sont détenus, directement ou par entité interposée, par des entités juridiques.

4. L'utilisation de sociétés holdings dans le cadre de transmissions à titre gratuit

Les sociétés holdings peuvent enfin constituer des **vecteurs de transmission patrimoniale.**

D'une part, **les contribuables peuvent recourir à une société holding dans le cadre de montages visant à utiliser le pacte Dutreil pour transmettre des actifs non professionnels**. Cette pratique consiste à loger, de façon minoritaire, au sein d'une société holding animatrice (pour bénéficier de l'exonération de DMTG sur l'intégralité de la valeur des titres transmis, une société holding concernée par un pacte Dutreil doit être qualifiée de holding animatrice de groupe[2]) **des actifs patrimoniaux sans lien avec l'activité d'animation de ses filiales**, de façon à bénéficier de l'exonération de DMTG sur l'intégralité de la valeur des titres.

Comme le relève la direction de la législation fiscale dans ses réponses écrites, « *la possibilité de mêler dans une même personne morale couverte par un pacte Dutreil des actifs professionnels et des actifs personnels pousse aussi à ce type de montage car ce mélange est plus facile à organiser dans une holding familiale que dans une société opérationnelle à l'actionnariat parfois plus ouvert*. » Pour autant, si ces pratiques vont à l'encontre des objectifs initiaux du régime Dutreil, **elles n'en sont pas moins conformes à la législation en vigueur**.

---

[1] *Dont le régime est fixé aux articles 990 D à 990 G du CGI.*
[2] *Ou de société holding interposée.*

D'autre part, l'administration fiscale a observé des cas de cession de biens **effectués auprès de sociétés holdings pour un prix minoré ou à vil prix entre personnes apparentées**. Les services du contrôle fiscal peuvent être amenés, dans ce type de situation, soit à constater une donation indirecte ou une donation déguisée, soit à effectuer un rappel d'impôt lorsque la société est assujettie à l'impôt sur les sociétés.

« Zones de risques » fiscales impliquant des sociétés holdings

Zone de risque	Mécanisme	Possibilité pour le contrôle fiscal d'y faire obstacle
Utilisation de sociétés holdings dans le cadre de transmissions à titre gratuit	Utilisation de holdings dans le cadre du régime Dutreil pour y loger de façon minoritaire des actifs patrimoniaux sans lien avec l'activité d'animation des filiales de la holding. Utilisation de holdings comme vecteur de transmission patrimoniale par le biais de cession à des holdings de biens à vil prix ou prix minoré dans le but de réaliser une donation indirecte.	S'agissant du Dutreil, en l'état du droit, le caractère « prépondérant » des actifs affectés à une activité commerciale a pu être interprété comme inférieur à 50 % par la jurisprudence. Il est en revanche possible de constater une donation indirecte ou une donation déguisée et d'effectuer un rappel d'impôt.
Détention d'actifs immobiliers au travers de sociétés holdings	Montages d'interposition, par des personnes physiques non résidentes, d'une société civile immobilière (SCI) entre une holding et un immeuble qu'elle détient, pour éviter le paiement de l'IFI. Montages d'interposition de holdings françaises et/ou étrangères entre des personnes physiques non résidentes et des immeubles détenus en France pour éviter le paiement de l'IFI.	Existence d'un précédent de reconnaissance de l'abus de droit. Contrôle de la taxe sur la valeur vénale des immeubles détenus en France (TVVI) appliquée aux holdings d'interposition lorsqu'elles refusent de communiquer l'identité des bénéficiaires.
Interposition de sociétés holdings à des fins fiscales	Le recours à une holding patrimoniale permet d'y loger des revenus (dividendes, plus-values, gains de *management packages*) afin qu'ils échappent à l'impôt sur le revenu et bénéficient des régimes avantageux applicables à l'IS (régimes « mère-fille » et de l'intégration fiscale à une société-mère, niche « Copé »).	Qualification très complexe de l'abus de droit en raison de la difficulté à démontrer que ces montages répondent à un but exclusivement fiscal et sont contraires à l'intention du législateur.

Report d'imposition des plus-values d'apport des titres d'une société opérationnelle à une holding	Le mécanisme de l'apport-cession, par l'interposition d'une holding patrimoniale, permet au contribuable de différer dans le temps l'imposition de plus-values de cession, sous réserve de réinvestir ces gains de cession dans l'économie. De report en report, le risque existe que ces plus-values ne soient jamais soumises à l'impôt sur le revenu.	Existence de précédents de reconnaissance de l'abus de droit.

Source : commission des finances d'après les documents transmis par la direction générale des finances publiques

Au total, pour l'année 2024, la DGFiP a mené **au moins 1 400 contrôles fiscaux externes (CFE) et 7 200 contrôles fiscaux sur pièces (CFP)** visant des sociétés holdings patrimoniales ou animatrices. En 2025, **1 500 CFE et 7 300 CSP** ont été réalisés. Selon l'administration fiscale, **ces chiffres représentent une estimation basse**, la méthode d'identification des sociétés holdings consistant, d'une part, à retenir les sociétés classées dans la nomenclature statistique des activités économiques (NACE) comme exerçant des « activités des sociétés holdings » et, d'autre part, les sociétés comprenant le terme « holding » dans leur dénomination. **Des sociétés holdings ne répondant pas à ces deux critères peuvent donc avoir été contrôlées par ailleurs.**

L'ensemble de ces contrôles aurait généré plus de **320 millions d'euros de résultats financiers** en 2024 et **227 millions d'euros** en 2025. Pour 2024, **plus de 70 % des droits rappelés concernaient l'impôt sur les sociétés et la TVA**. Pour le reste, les résultats se répartissaient entre :

- **13 millions d'euros** de droits rappelés au titre de la taxe sur la valeur vénale des immeubles détenus en France par des entités juridiques ;

- **200 000 euros** de droits relatifs au régime Dutreil ;

- et **2,5 millions d'euros** de droits relatifs au régime de l'apport-cession, l'ensemble des droits rappelés au titre de ce régime, tous contribuables confondus, ait représenté un total de 274 millions d'euros.

C. LE RECOURS AU RÉGIME DE L'APPORT-CESSION PERMET DE REPORTER, PARFOIS INDÉFINIMENT, L'IMPOSITION DES PLUS-VALUES MOBILIÈRES ET D'EFFACER DES PLUS-VALUES PLACÉES EN REPORT D'IMPOSITION AU MOMENT DE LA SUCCESSION

1. Les conditions de maintien du report d'imposition en cas de cession de titres apportés lors d'une opération d'apport-cession ont été resserrées par la loi de finances pour 2026

Le régime dit de l'apport-cession, codifié à l'article 150-0 B *ter* du CGI, **permet au contribuable de reporter l'imposition de la plus-value constatée lors de l'apport de titres d'une société à une autre société** soumise à l'impôt sur les sociétés ou à un impôt équivalent, qu'il contrôle à la date de l'apport. Ce dispositif « *vise à favoriser les restructurations d'entreprises susceptibles d'intervenir par échanges de titres, en évitant que le contribuable soit contraint de vendre une partie des titres qu'il a reçus lors de l'échange pour acquitter la plus-value qu'il a réalisée, à cette occasion, sur les titres apportés*. »[1] La société bénéficiaire de l'apport peut être une société holding, on parle alors de holding d'apport-cession.

Pour le calcul de l'impôt, la plus-value est constatée au moment de l'apport de titres à la société contrôlée mais placée en report d'imposition. **Toutefois, il est mis fin à ce report d'imposition[2], en cas :**

- de **cession à titre onéreux, par l'apporteur**, des titres reçus en rémunération de l'apport ;

- de **cession à titre onéreux, par la société bénéficiaire de l'apport**, des titres apportés dans les trois années suivant l'apport sauf dans deux cas de figure. D'une part, **le report est maintenu** lorsque la société bénéficiaire de l'apport cède les titres dans un délai de trois ans à compter de la date de l'apport et prend l'engagement de **réinvestir une fraction du produit[3]** de la cession dans un délai de deux ans dans des activités économiques contrôlées directement. D'autre part, **le report n'expire pas** si la vente des titres apportés a été effectuée **au-delà d'un délai de trois ans ;**

- de **transfert du domicile fiscal hors de France**.

Conçu initialement comme un dispositif anti-abus, le régime de l'apport-cession **peut toutefois être mobilisé dans des stratégies d'optimisation**, visant à placer les profits générés par une entreprise en report d'imposition.

---

[1] *Conseil constitutionnel, décision n° 2019-775 QPC du 12 avril 2019,* M. Joseph R. [Imposition au nom du donataire de la plus-value en report d'imposition].
[2] *Ce qui entraîne l'imposition immédiate de la plus-value.*
[3] *50 % s'agissant des cessions intervenues avant le 1er janvier 2019, 60 % jusqu'à la loi de finances pour 2026.*

Ces stratégies d'optimisation agressives peuvent donner lieu à la qualification d'abus de droit. Comme le relève le service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal, de nombreuses opérations d'apport-cession au travers de sociétés holdings conduisent au maintien du report d'imposition sur la plus-value d'apport **grâce à des réinvestissements dans des activités « facialement commerciales » :** la valeur de l'activité peut être essentiellement « *constituée par un actif immobilier – les prestations économiques fournies étant en réalité accessoires (activités para-hôtelières, marchands de biens, construction-vente,* co-working*) –, voire par de simples placements (réinvestissement dans des garages ayant en réalité pour activité principale de détenir des véhicules de luxe ou de collection).* »[1]

Exemple n° 1 d'apport-cession au travers d'une société holding

Détenant les titres d'une société A, les époux X ont décidé de les vendre au moment de leur départ en retraite.

Une part des titres a été vendue directement tandis que le reste a été vendu indirectement pour un prix de 3,05 millions d'euros, après avoir été apportés à une société holding B, dont les époux X détiennent l'intégralité du capital. Conformément au régime de l'article 150-0 B *ter* du CGI, la plus-value d'apport a été placée en report d'imposition.

Le produit de la cession des titres de A par la holding B a été réinvesti pour moitié par cette dernière dans le capital d'une société C qui déclarait une activité de marchand de biens. Or, la société C a été créée trois mois après la vente de la société A et son capital est entièrement détenu par la société holding B. La seule opération immobilière réalisée par la société C sera l'acquisition d'un appartement à Paris, revendu trois ans plus tard à une SCI détenue… par les époux X.

Ainsi, si le réinvestissement a été formellement opéré dans une activité commerciale, l'objectif des contribuables était de réinvestir leur produit de cession dans un bien immobilier à usager personnel.

Exemple n° 2 d'apport-cession au travers d'une société holding

En 2022, Monsieur Y, détenant des titres dans une société D, les a apportés à trois sociétés holdings qu'il contrôle. En application de l'article 150-0 B *ter* du CGI, la plus-value d'apport a été placée en report d'imposition.

Fin 2022, les trois holdings ont cédé les titres de la société D. Pour bénéficier du maintien du report d'imposition, elles ont réinvesti 60 % du produit de cession dans la souscription en numéraire au capital initial ou à l'augmentation de capital de plusieurs sociétés déclarant une activité de marchand de biens et d'une holding non animatrice détenant des titres de participation dans des sociétés exerçant également une activité de marchand de biens.

Chacune de ces filiales s'est limitée à une seule opération de spéculation immobilière. Une fois le bien immobilier vendu, elles sont devenues patrimoniales en se bornant à gérer les liquidités retirées de la transaction.

Source : commission des finances d'après les documents transmis par la direction générale des finances publiques

[1] *Documents transmis par la direction générale des finances publiques.*

Au-delà de la perte fiscale liée aux comportements d'optimisation, le Conseil des prélèvements obligatoires, dans ses différents travaux sur l'imposition du revenu et la fiscalité du patrimoine, a relevé **la croissance exponentielle du volume des plus-values nouvellement placées en report d'imposition** au titre de l'article 150-0 B *ter* du CGI : d'un milliard d'euros en 2012, il est passé à 16 milliards d'euros en 2018 puis **à 34 milliards d'euros en 2023**. Or, le volume de plus-values dont le report a expiré est demeuré très limité au cours de cette période, **atteignant seulement 127 millions d'euros en 2023**. Au total, depuis 2012, le stock de plus-values placées en report d'imposition s'élève à 127 milliards d'euros.

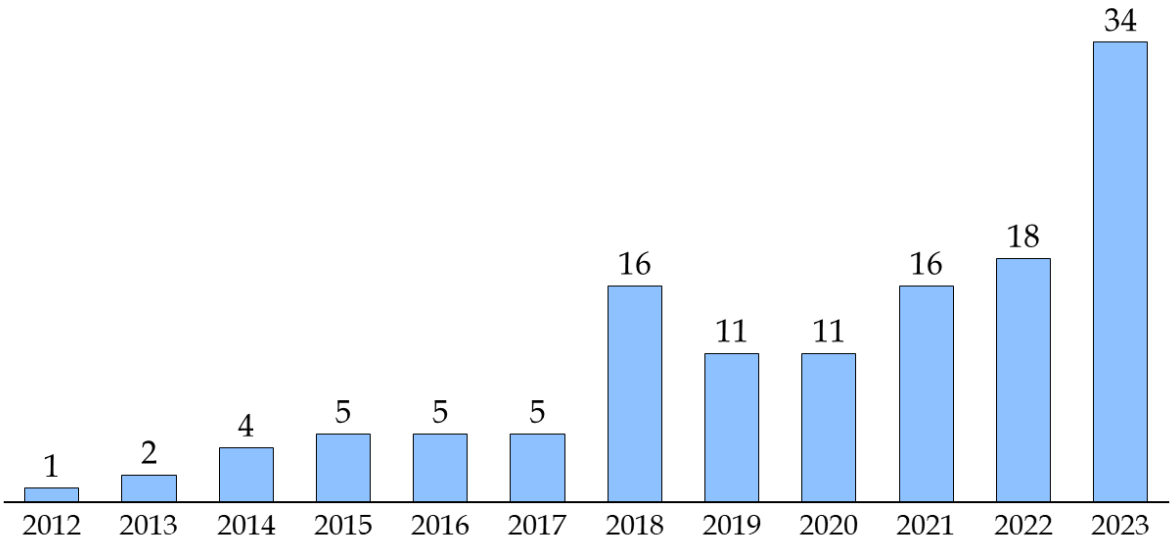
De plus, ce dispositif est particulièrement concentré sur les ménages les plus aisés :

- le régime de l'apport-cession bénéficiait en 2023 à **8 400 foyers** dont le revenu déclaré moyen hors plus-values était de 700 000 euros annuels (hors plus-values), soit **les 0,1 % les plus aisés** ;

- et, cette même année, **seulement 84 ménages**, déclarant un revenu annuel moyen de 21,9 millions d'euros hors plus-values, bénéficiaient de plus des deux tiers du montant des plus-values mis en report au titre de l'apport-cession en 2023 (environ 23,5 milliards d'euros)[1].

Montant des plus-values mobilières placées en report d'imposition dans le cadre du régime de l'apport-cession sur la période 2012-2023

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après les données du Conseil des prélèvements obligatoires

[1] *Réponses du CPO au questionnaire du Président et du Rapporteur général.*

Dans l'objectif de corriger les risques d'optimisation et plus largement d'encadrer davantage cet avantage fiscal, l'article 11 de la loi de finances pour 2026 a opéré des modifications substantielles au régime de l'apport-cession, applicables aux cessions de titres apportés réalisées à compter du 21 février 2026 :

- d'une part, la fraction du produit de cession des titres devant être réinvestie pour permettre le maintien du report **est portée de 60 % à 70 %** ;

- d'autre part, les activités éligibles à ce réinvestissement **sont restreintes aux activités industrielles, commerciales, artisanales, agricoles ou libérales**[1]. Sont exclues les activités utilisant l'énergie radiative du soleil, les activités procurant des revenus garantis en raison de l'existence d'un tarif réglementé de rachat de la production, les activités financières (soit les activités de banque, de finance et d'assurance) et les activités immobilières. Par ailleurs l'exclusion des activités de gestion de son propre patrimoine mobilier est maintenue.

En contrepartie, **le délai de réinvestissement est allongé de deux à trois ans.**

Il est **difficile de mesurer les effets attendus** de cette réforme, introduite par voie d'amendement en première lecture au Sénat et complétée en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale par le Gouvernement, et, par conséquent, non accompagnée d'une étude d'impact. Le relèvement du seuil de réinvestissement de 60 à 70 % va dans le sens d'un durcissement du régime recommandé par le CPO dans ses différents travaux (restriction du report au prorata des sommes réinvesties, allongement significatif du délai pendant lequel la condition de réinvestissement est vérifiée). Les avocats fiscalistes interrogés pour la préparation du présent rapport **ont unanimement souligné que ces modifications devraient rendre largement plus complexe** le maintien du report d'imposition.

2. L'effacement des plus-values placées en report d'imposition dans le cadre d'une opération d'apport-cession, après une transmission

Le bénéfice du régime de l'apport-cession va au-delà d'un décalage dans le temps de l'imposition puisqu'il permet, dans une certaine mesure, d'éviter définitivement l'imposition de certaines sommes.

De fait, lorsque le contribuable transmet à titre gratuit la pleine propriété de titres grevés d'une plus-value en report d'imposition, **le régime d'imposition** pesant sur cette plus-value est très favorable.

---

[1] *Comme pour les activités éligibles, aux termes du 3° du C du I de l'article 199* terdecies–*0 A du CGI, au régime de la réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire au capital de petites et moyennes entreprises (PME) non cotées.*

En premier lieu, aux termes du II de l'article 150-0 B *ter* du CGI, **en cas de transmission entre vifs le report d'imposition de cette plus-value est transféré sur la tête du donataire, dans la proportion des titres transmis.**

Hormis le cas où le donataire cède, apporte, rembourse ou annule ces titres dans un délai de cinq ans[1] à compter de leur acquisition, d'une part, ou que l'une des conditions fixées au 2° du I de l'article 150-0 B *ter* n'est plus respectée[2], d'autre part, **l'exonération est définitive**.

En second lieu, en cas de transmission au décès de l'apporteur, le report d'imposition sur la plus-value est définitif**, l'impôt n'étant pas transmissible aux héritiers**. Comme a pu l'indiquer le Conseil des prélèvements obligatoires, « *en d'autres termes, en cas de réalisation d'une plus-value sur des titres mis en report au titre de l'apport-cession après une succession ou dans un délai de six à onze ans après une donation*, ***aucun impôt au titre de cette plus-value n'est dû, ce qui constitue ainsi un levier d'optimisation important***. »[3]

De plus, en application du principe d'effacement des plus-values latentes, si le bénéficiaire de la transmission décide de vendre ses titres, l'imposition sur la plus-value **sera calculée à partir de la valeur de l'actif à la date du décès**, et non de sa valeur à la date de l'acquisition par le défunt[4].

Si la réforme du régime de l'apport-cession introduite par l'article 11 de la loi de finances pour 2026, précité, a porté à six ans la durée de conservation des titres reçus par le donataire en cas de cession à titre gratuit (contre cinq ans auparavant), elle ne devrait pas significativement réduire les cas d'effacement.

Dans une note au ministre de l'économie et des finances, en date du 3 octobre 2025, **la direction de la législation fiscale envisage différentes options pour restreindre l'effacement des plus-values placées en report d'imposition :**

- **une option ambitieuse**, de retour à l'esprit initial du dispositif, tel que proposé par le Gouvernement en 2012[5], qui prévoyait une expiration du report d'imposition de la plus-value en cas de transmission des titres reçus en rémunération de l'apport, que cette transmission soit à titre gratuit ou onéreux ;

---

[1] *Porté à dix ans en cas d'investissement réalisé dans les conditions prévues au d du 2° du I de l'article 150-0 B* ter, *soit un réinvestissement dans un FCPI, FCPR, SLP ou SCR.*

[2] *Soit, en cas de cession par la société bénéficiaire de l'apport, de rachat, de remboursement ou d'annulation des titres apportés si cet événement intervient dans un délai de trois ans à compter de l'apport réalisé par le donateur.*

[3] *Réponses au questionnaire du Président et du Rapporteur général.*

[4] *Article 150-0 D du CGI.*

[5] *Dans la version initiale de l'article 13 du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2012.*

- **une option plus modeste**, qui consisterait à distinguer donation et succession pour le maintien du report d'imposition. Seule la donation donnerait lieu à l'expiration du report d'imposition ; le report serait maintenu en cas de succession, en considérant qu'un décès est une situation subie. Cette option constituerait toutefois une désincitation aux transmissions anticipées ;

- **une solution plus complexe**, reviendrait à faire peser sur le donataire et l'héritier les mêmes conditions de conservation des titres placés en report d'imposition que celles applicables à l'apporteur-donateur sans limite de temps. La DLF estime toutefois cette proposition juridiquement plus fragile, en estimant **qu'elle pourrait être jugée contraire au principe d'égalité devant les charges publiques**[1] ;

- **une solution minimale**, visant à appliquer à l'héritier des conditions identiques de maintien du report d'imposition en cas de donation et en cas de succession. La purge des plus-values placées en report au moment de la succession ne serait plus possible et les héritiers se verraient ainsi appliquer des obligations de conservation. Toutefois, l'effacement de la plus-value serait toujours possible à l'issue du délai de conservation.

En tout état de cause, ces différentes options (à l'exception de la deuxième) **ne soulèvent pas de difficultés au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel**. Dans le cadre du régime de l'article 150-0 B *ter* du CGI, **les plus-values placées en report d'imposition ont été effectivement réalisées au moment de l'apport : il s'agit bien d'un revenu distribué**. La jurisprudence du Conseil constitutionnel relative aux plus-values latentes ne devrait donc pas trouver à s'y appliquer.

D. CES STRATÉGIES D'ÉVITEMENT PEUVENT SE POURSUIVRE AU MOMENT DE LA SUCCESSION, EN PARTICULIER PAR UN RECOURS AU RÉGIME « DUTREIL »

Par rapport à ses partenaires de l'OCDE, **la France se caractérise par des taux maximaux théoriques élevés de droits de mutation à titre gratuit (DMTG)**. Pour autant, le droit fiscal français prévoit de nombreuses exonérations sur certains types d'actifs et selon certaines modalités de transmission qui permettent aux ménages de réduire leurs taux effectifs d'imposition. **Ces leviers de pilotage sont plus largement utilisés par les foyers les plus aisés :** dans une note de 2021, le Conseil d'analyse économique estimait ainsi que « *le top 0,1 % de chaque cohorte, qui aura reçu au cours de la vie environ 13 millions d'euros de transmissions brutes, ne paie qu'à peine 10 % de droits*

[1] *De fait, les conditions financières existantes au moment de la cession des titres par le donataire/héritier seraient potentiellement différentes de celles en vigueur au moment de la transmission des titres.*

de succession sur l'ensemble de ce patrimoine hérité, bien loin du taux marginal de 45 % affiché par le barème au-delà de 1,8 million d'euros transmis en ligne directe »[1].

1. L'effacement des plus-values latentes après transmission constitue un puissant outil d'optimisation

Le système fiscal français **ne prévoit pas d'imposition des plus-values avant leur réalisation**. De plus, en cas de transmission, **les plus-values latentes font l'objet d'une « purge » :** lorsque le donataire ou l'héritier cède à titre onéreux les actifs transmis, **la plus-value imposable correspond à la différence entre le prix de vente et la valeur des actifs retenue pour la détermination des droits de mutation** (et non la valeur d'achat des actifs par le donateur ou le défunt). La part de la plus-value correspondant à la différence entre le prix d'acquisition et le prix évalué au moment de la transmission se trouve donc effacée. **Ce principe d'effacement des plus-values latentes à l'occasion de la transmission est applicable tant aux plus-values mobilières[2] qu'aux plus-values immobilières[3].**

Si un tel régime n'est pas propre à la France, **trois approches fiscales différentes des plus-values latentes ont été identifiées par l'OCDE**, dans une étude réalisée sur un ensemble de 22 pays[4].

Les trois types d'approches de la taxation des plus-values latentes selon la typologie de l'OCDE

Type d'approche	Principe	Pays
Approche « *Transfer-as-realisation basis* »	Taxation des plus-values latentes au décès	Danemark et Hongrie
Approche « *Carry-over basis* »	Transmission des plus-values latentes en report d'imposition	Allemagne, Danemark, Finlande, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg et Suisse
Approche « *Step-up in basis* »	Effacement des plus-values latentes lors de la transmission	Chili, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Hongrie, Corée du Sud, Lituanie, Portugal, Royaume-Uni et Slovénie

Source : commission des finances d'après l'OCDE

[1] *Conseil d'analyse économique, « Repenser l'héritage », Les notes du Conseil d'analyse économique, n° 69, Décembre 2021.*
[2] *Article 150–0 D du CGI.*
[3] *Article 150 VB du CGI.*
[4] *OCDE,* « Inheritance Taxation in OECD Countries », OECD Tax Policy Studies, *2021.*

L'approche française des plus-values latentes présente trois inconvénients principaux :

- tout d'abord, **elle suscite des distorsions économiques**, en incitant les contribuables à conserver leurs actifs jusqu'à la transmission et à les céder juste après le moment de la succession, au détriment de la fluidité de l'allocation du capital[1] ;

- par ailleurs, **elle constitue une exception** au sein du régime général de l'imposition des plus-values, alors que l'appréciation de la valeur des titres procure un enrichissement économique réel ;

- enfin, **elle présente un coût significatif** pour les finances publiques, que l'estimation disponible la plus récente chiffre à quatre milliards d'euros[2]. De plus, cet avantage fiscal est mécaniquement concentré sur les foyers les plus aisés, seuls en capacité de conserver ces plus-values latentes jusqu'à la transmission.

Une remise en cause de l'effacement des plus-values latentes se heurterait néanmoins à la jurisprudence constitutionnelle. Le juge constitutionnel a en effet estimé contraire aux exigences de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 de faire « *peser sur les donataires de valeurs mobilières une imposition supplémentaire qui est sans lien avec leur situation mais est liée à l'enrichissement du donateur antérieur au transfert de propriété des valeurs mobilières.* »[3] En l'espèce, le dispositif censuré visait à introduire un mécanisme de sursis d'imposition en cas de cession des valeurs mobilières par donation, lorsque ladite cession intervenait sous dix-huit mois.

La validation par le Conseil constitutionnel d'un dispositif de transfert au donataire du report d'imposition pesant sur des plus-values de cession mobilière dans le cadre de l'apport cession[4] **laisse toutefois ouverte un potentiel durcissement de l'effacement des plus-values latentes**.

---

[1] *Agathe Eupherte et Basile Pfeiffer,* « Efficacité économique des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages », *rapport particulier n° 3, établi dans le cadre de la préparation du rapport* « Corriger les principales distorsions de l'imposition du patrimoine » *du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), décembre 2025.*

[2] *Guillaume Hannezo,* « Mettons fin à l'« effacement » des plus-values au moment de la transmission ! », *La Grande Conversation, février 2022.*

[3] *Conseil Constitutionnel, décision n° 2012-661 du 29 décembre 2012, considérant 24.*

[4] *Conseil constitutionnel, décision n° 2019-775 QPC du 12 avril 2019,* M. Joseph R. [Imposition au nom du donataire de la plus-value en report d'imposition].

2. Le régime Dutreil permet de réduire sensiblement le montant des DMTG et d'inclure dans les actifs transmis des biens non professionnels, au détriment de l'objectif du pacte

Aux termes de l'article 787 B du code général des impôts (CGI), établi par la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000, les donations et les transmissions[1] de parts ou actions de sociétés ayant fait l'objet d'un pacte Dutreil **sont exonérées de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) à concurrence de 75 % de leur valeur**[2]. Sur le plan économique, l'objectif du dispositif est d'assurer une stabilité de l'actionnariat des entreprises, en allégeant sensiblement le coût de leur transmission.

Le bénéfice de cette exonération de DMTG est subordonné à deux conditions.

En premier lieu, seules les parts ou les actions d'une société ayant une **activité industrielle, commerciale**[3]**, artisanale, agricole ou libérale** peuvent bénéficier de cette exonération partielle. N'entre pas dans le champ de ces activités l'exercice par une société d'une activité de gestion de son propre patrimoine mobilier ou immobilier.

Toutefois, les héritiers, légataires ou donataires de titres ou de parts de sociétés holdings **peuvent bénéficier du pacte Dutreil si ces holdings sont animatrices de leur groupe**, sous réserve de respecter les engagements de conservation et d'activité[4]. À cet égard, s'inspirant de la jurisprudence administrative[5] et judiciaire[6], l'article 23 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 a modifié l'article 787 B du CGI pour admettre qu'une société qui « *a pour activité principale la participation active à la conduite de la politique de son groupe constitué de sociétés contrôlées directement ou indirectement* » **exerce une activité commerciale**[7].

---

[1] *Initialement limité aux successions, le régime a été étendu aux donations par la loi n° 2003-721 du 1er août 2003 pour l'initiative économique.*

[2] *Initialement fixé à 50 %, le taux a été porté à 75 % par la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.*

[3] *Au sens des articles 34 et 35 du CGI.*

[4] *Pour rappel, dans le cadre de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 (article 8), il a été explicitement prévu que le pacte Dutreil ne puisse s'appliquer que lorsque la société conserve une activité économique éligible tout au long des engagements de conservation collectifs et individuels des héritiers. Cette clause* « anti-abus » *impose de fait aux sociétés holding d'être animatrices d'un groupe ayant une activité économique éligible tout au long des engagements de conservation.*

[5] *Conseil d'État, n° 395495, 13 juin 2018.*

[6] *Cour de cassation, pourvoi n° 19-25.513, 25 mai 2022.*

[7] *Pour de plus amples précisions, voir le commentaire de l'article 3* vicies *dans le rapport général n° 128 (2023-2024) de M. Jean-François Husson, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2024.*

De plus, l'exonération fiscale de 75 % des DMTG s'applique également aux titres d'une société holding « passive », qui possède directement des parts ou des actions d'une société faisant l'objet d'un engagement de conservation auquel la société a souscrit (**simple interposition**), ainsi qu'aux titres d'une société qui possède une participation dans une société qui a souscrit un engagement de conservation (**double interposition**). Dans ce cas de figure, **le champ d'application de l'exonération est limité à la seule fraction** de la valeur des titres de la holding d'interposition représentative de sa participation directe ou indirecte dans la société éligible.

En second lieu, le bénéfice de ce régime doit respecter un objectif de **stabilisation de l'actionnariat.** Trois critères doivent être remplis pour valider le bénéfice de l'exonération fiscale :

- un **engagement collectif des héritiers ou donataires de conservation de deux ans au minimum**[1] ;

- un **engagement individuel de conservation, auparavant fixé à quatre ans et porté à six ans par la loi de finances pour 2026,** à compter de l'expiration de l'engagement collectif. Cet engagement individuel signifie que si l'un des bénéficiaires de la transmission ne respecte pas son engagement, cette rupture de contrat n'est pas de nature à remettre en cause l'exonération partielle dont ont pu bénéficier, le cas échéant, les autres bénéficiaires de la transmission ;

- l'exercice d'une **fonction de direction** par l'un des signataires durant la phase d'engagement collectif et pendant trois ans à compter de la transmission.

Il importe de noter que l'exonération partielle de DMTG prévue par le régime Dutreil **peut se cumuler avec d'autres régimes dérogatoires,** outre les abattements et exonérations de droit commun (dont l'abattement de 100 000 euros par enfant, en ligne directe).

D'une part, en cas de **donation en pleine propriété avant 70 ans**, l'avantage fiscal tiré d'un pacte Dutreil peut se cumuler avec une réduction du montant de DMTG dus de 50 % pour les transmissions d'entreprises[2].

D'autre part, alternativement, l'exonération partielle du régime Dutreil peut être combinée avec une **donation en nue-propriété avec réserve d'usufruit, qui diminue la valeur de l'actif pris en compte pour l'application du barème des DMTG**. Comme l'illustrent les calculs de la Cour des comptes[3],

---

[1] *Cet engagement collectif de conservation peut être* « unilatéral » *depuis l'article 40 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018, de finances pour 2019.*
[2] *Article 790 du CGI.*
[3] *Cour des comptes,* « Le Pacte Dutreil : un dispositif fiscal en forte croissance à mieux cibler », *novembre 2025.*

le cumul de ces différents régimes dérogatoires **permet de largement diminuer le taux effectif d'imposition au titre des DMTG.**

Sans Dutreil, le taux moyen d'imposition sur les transmissions d'entreprises serait de 34 % ; avec ce dispositif, il est de 8 %.

Taux effectif d'imposition au titre des DMTG, avec et après Dutreil, avec une donation en pleine propriété ou en nue-propriété

(en millions d'euros et en pourcentage)

Valeur de l'entreprise transmise		2,5 millions d'euros	5 millions d'euros	10 millions d'euros	20 millions d'euros	100 millions d'euros
Avec une donation en pleine propriété, au bénéfice de deux enfants	Sans Dutreil	25 %	33,7 %	39,3 %	42,2 %	44,4 %
	Avec Dutreil	1,6 %	2,1 %	3,1 %	4,2 %	5,3 %
Avec une donation en nue-propriété, au bénéfice de deux enfants	Sans Dutreil	8,3 %	12,5 %	16,7 %	19,7 %	21,9 %
	Avec Dutreil	0,7 %	1,6 %	2,1 %	3,1 %	5,1 %

Source : commission des finances, d'après les données de la Cour des comptes

Par ailleurs, le pacte Dutreil peut constituer un levier efficace d'optimisation fiscale, en incluant dans les biens transmissibles des actifs non professionnels.

De fait, il n'est pas exigé que la société objet du pacte exerce à titre exclusif les activités éligibles. La doctrine fiscale admet qu'il « *suffit qu'elle les exerce de façon prépondérante de sorte qu'elles constituent son activité principale* »[1]. En pratique, **le caractère prépondérant** de l'activité éligible est admis lorsque le chiffre d'affaires procuré par cette activité représente au moins **50 % du montant de son chiffre d'affaires total** et que la valeur vénale de l'actif brut immobilisé et circulant affecté à cette activité représente au moins **50 % de la valeur vénale de son actif brut total**. Une société exerçant de façon prépondérante une activité éligible peut donc détenir des actifs sans lien avec cette activité. Dès lors que la valeur totale de la société est éligible à l'abattement, **des actifs non affectés à l'activité éligible peuvent bénéficier de l'exonération partielle**.

[1] *Bulletin officiel des finances publiques, BOI-ENR-DMTG-10-20-40-10, 30 mai 2024.*

Comparaison de la fiscalité des transmissions d'entreprises en France, en Allemagne et en Italie

Outre la France, quinze pays de l'OCDE ont adopté des régimes fiscaux favorables à la transmission d'entreprises. Ces régimes prévoient des exonérations fiscales généralement plus favorables qu'en France, qui s'ajoutent à des droits de mutation à titre gratuit plus bas.

Dans une perspective comparatiste, la chaire entreprises familiales de l'université Paris-Dauphine a mené en mai 2024 une étude sur les régimes fiscaux français, allemand et italien de transmission des entreprises[1] : la transmission d'une société familiale d'une valeur de 20 millions d'euros sera imposée à un taux de 0 % en Italie, entre 0 % et 3,97 % en Allemagne et entre 5,6 % et 11,2 % en France (en retenant cependant l'hypothèse d'une transmission sans donation avant 70 ans ni démembrement de propriété).

Toutefois, l'étude souligne les limites d'une approche ne prenant en compte que le taux effectif d'imposition, sans intégrer l'incidence d'une revente de l'entreprise reçue sur l'imposition. De fait, par rapport à la France, l'Allemagne et l'Italie font le choix de privilégier une fiscalité plus faible sur les transmissions à titre gratuit et d'imposer plus lourdement les cessions onéreuses. Ces deux pays prévoient donc une imposition des plus-values latentes, qui majore l'imposition totale sur la transmission d'entreprises.

Comparaison de l'imposition d'une transmission d'entreprise en prenant en considération l'imposition des plus-values latentes

	Italie	Allemagne	France
Evaluation de la société	20.000.000€	20.000.000€	20.000.000€
Plus-value latente lors de la donation	13.000.000€	13.000.000€	13.000.000€
Coût de la donation	0€	Entre 0€ et 794.000€	Entre 1.120.000€ et 2.240.000€
Impôt en cas de revente pour 20M€	3.380.000€	3.250.000€	0€
Taux global d'imposition	16,9%	Entre 16,25% et 20,22%	Entre 5,6% et 11,2%

Source : commission des finances, d'après les données de l'université Paris-Dauphine

Depuis la création du régime Dutreil, **ce dispositif n'avait fait l'objet d'aucune évaluation d'ampleur**, notamment s'agissant de la dépense fiscale induite par l'exonération de DMTG. Entre les exercices 2011 et 2024, le tome II du rapport « Voie et moyens » annexé aux projets de loi de finances successifs **présentait invariablement une évaluation de l'ordre de 500 millions d'euros**, alors même que le volume d'actifs transmis était en augmentation constante. Les services de la DGFiP n'ont actualisé ce chiffrage qu'au moment de la

[1] *Louis Poumeaud,* « Transmission des sociétés familiales – Regards croisés : France, Allemagne et Italie », *université de Paris-Dauphine, mai 2024.*

présentation du projet de loi de finances pour 2025, en portant le coût estimé du Dutreil à 800 millions d'euros.

Dès 2021, le **Conseil d'analyse économique**, dans une note consacrée à la fiscalité des transmissions[1], **avait situé le montant des pertes de recettes fiscales entre deux et trois milliards d'euros**. Toutefois, c'est un rapport de la Cour des comptes, publié en novembre 2025, qui a réalisé l'estimation la plus récente du coût du régime Dutreil, en s'appuyant sur un partenariat inédit avec l'Institut des politiques publiques. **Les données de la Cour permettent ainsi d'établir le montant de la dépense fiscale à 5,5 milliards d'euros en 2024** – ce qui continue de constituer une borne basse de la dépense, au regard du caractère parcellaire des déclarations de succession – et d'en constater la progression constante depuis plusieurs années (+ 244 % sur la période 2018-2024).

La contestation du pacte Dutreil dans les débats publics pourrait expliquer une part de cette augmentation, les contribuables souhaitant **sécuriser leurs transmissions d'entreprises avant toute évolution du cadre fiscal**.

Évolution de la dépense fiscale associée au régime Dutreil entre 2018 et 2024, selon les évaluations de la Cour des comptes

(en milliards d'euros)

Année	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dépense fiscale	1,6	1,2	1,2	1,4	2,0	3,3	5,5

Source : commission des finances selon la Cour des comptes

Outre un coût total conséquent, **le bénéfice du régime Dutreil est particulièrement concentré sur les foyers fiscaux les plus aisés :** alors que l'avantage fiscal moyen tiré d'un pacte Dutreil représente 500 000 euros pour l'ensemble des donataires et héritiers, il s'élève à 30 millions d'euros pour le dernier centile de cet ensemble, soit 65 % de la dépense fiscale totale[2]. Au surplus, les entreprises faisant l'objet d'une transmission dans le cadre d'un pacte Dutreil sont généralement d'une taille plus importante.

Par ailleurs, les évaluations réalisées par l'IPP pour la Cour des comptes **se sont attachées à mesurer l'efficacité économique du régime Dutreil.** S'il comporte un effet positif sur la pérennité des entreprises

[1] *Conseil d'analyse économique,* « Repenser l'héritage », *Les notes du conseil d'analyse économique, n° 69, Décembre 2021.*
[2] *Selon les données de la Cour des comptes.*

transmises, le recours à un pacte Dutreil est sans effet sur l'investissement et l'emploi.

3. D'autres régimes dérogatoires permettent également aux ménages les plus aisés d'optimiser leurs niveaux de DMTG

Outre l'effacement des plus-values latentes et le régime Dutreil, deux autres leviers fiscaux permettent de réduire sensiblement le taux effectif d'imposition sur les transmissions.

En premier lieu, en droit civil, le démembrement de propriété permet de diviser la pleine propriété entre nue-propriété et usufruit[1]. Un parent peut ainsi consentir une donation en nue-propriété d'un bien immobilier à un enfant en s'en réservant l'usufruit, qui s'éteint au décès du donateur au profit du donataire qui devient alors plein propriétaire : il s'agit d'une donation avec réserve d'usufruit.

Sur le plan fiscal, le montant des DMTG dus à raison d'une donation assortie d'une réserve d'usufruit est **établi à partir de la valeur de la nue-propriété** – définie **selon un barème dépendant de l'espérance de vie de l'usufruitier**[2] –, et non de la pleine propriété. Lors de la réunion de la pleine propriété sur une même tête en raison du décès du donateur, le nu-propriétaire **est exonéré de droits de succession sur l'usufruit qu'il reçoit**[3].

L'avantage fiscal réside dans cette exonération à l'occasion de la reconstitution de la pleine-propriété ; il est d'autant plus important que la succession est anticipée dans le cycle de vie. Dans son étude susmentionnée, **le Conseil d'analyse économique estime le coût de cet avantage fiscal entre deux et trois milliards d'euros**.

Comme l'a indiqué le Conseil des prélèvements obligatoires dans ses réponses à la commission des finances, le volet fiscal du démembrement de propriété « *peut participer à renforcer largement l'avantage fiscal obtenu sur les très hautes transmissions (notamment s'il est combiné à l'usage du pacte Dutreil).* » Pour autant, **le CPO demeure prudent sur une éventuelle réforme de ce dispositif**, notamment en raison de ses implications en droit civil, ce régime visant pour partie à préserver les droits du conjoint survivant lors d'un décès.

---

[1] *Articles 949 et suivants du code civil.*
[2] *Article 669 du CGI, actualisé par la LFR pour 2003.*
[3] *Article 1133 du CGI.*

Valeurs de l'usufruit et de la nue-propriété prises en compte pour l'application du barème des DMTG

(en pourcentage)

Âge de l'usufruitier	Valeur de l'usufruit	Valeur de la nue-propriété
Moins de 21 ans révolus	90 %	10 %
Moins de 31 ans révolus	80 %	20 %
Moins de 41 ans révolus	70 %	30 %
Moins de 51 ans révolus	60 %	40 %
Moins de 61 ans révolus	50 %	50 %
Moins de 71 ans révolus	40 %	60 %
Moins de 81 ans révolus	30 %	70 %
Moins de 91 ans révolus	20 %	80 %
Plus de 91 ans révolus	10 %	90 %

Source : commission des finances d'après l'article 669 du CGI

En second lieu, outre des avantages fiscaux relatifs à l'impôt sur le revenu, l'assurance-vie bénéficie d'un traitement fiscal favorable en matière de successions.

Les sommes versées par l'assureur aux bénéficiaires du contrat à la suite du décès de l'assuré **sont exclues de la succession de ce dernier**[1] et ce, quel que soit le degré de parenté entre bénéficiaire et assuré. Ce principe successoral se traduit par un régime fiscal favorable.

Tout d'abord, ne sont soumises aux droits de succession que les primes versées **au-delà des 70 ans de l'assuré**, pour la fraction supérieure à 30 500 euros, lorsque le contrat a été souscrit après le 20 novembre 1991[2].

Ensuite, les sommes dues par les organismes d'assurance et assimilés et versées depuis le 13 octobre 1998 sont soumises à un prélèvement *sui generis* sur les sommes recueillies par le bénéficiaire, à hauteur de 20 % jusqu'à 700 000 euros puis de 31,25 % au-delà[3], après application d'un abattement de 152 500 euros. Ce prélèvement s'applique lorsque ces sommes n'entrent pas dans le champ d'application du pacte Dutreil.

---

[1] *Article L. 132-13 du code des assurances.*
[2] *Article 757 B du code général des impôts.*
[3] *Article 990 I du code général des impôts.*

Par ailleurs, les contrats « vie-génération », qui répondent à des conditions d'investissement dans des actifs ciblés, **ouvrent droit pour l'application du prélèvement *sui generis* à un abattement d'assiette supplémentaire de 20** % sur la part transmise à chaque bénéficiaire à raison du décès de l'assuré, applicable avant d'un abattement global de 152 500 euros.

Au total, les avantages fiscaux liés à l'assurance-vie en matière de successions constituent **une dépense fiscale dont le CAE évaluait le coût entre quatre et cinq milliards d'euros par an en 2021**. Plus récemment, un rapport particulier du CPO (estimations de la direction générale Trésor)[1] a estimé cette dépense à **cinq milliards d'euros par an**. Or, les exonérations de droits de successions applicables aux transmissions de contrats d'assurance-vie **ne figurent pas parmi les dépenses fiscales** recensées dans le tome II de l'annexe « *voies et moyens* » au projet de loi de finances de l'année.

Au surplus, ces avantages fiscaux sont très concentrés : les transmissions de contrats d'un montant supérieur à 700 000 euros après abattement ne concernent que 2 000 défunts et 3 500 héritiers chaque année, selon le CPO.

Exonérations fiscales applicables aux transmissions des contrats d'assurance-vie

Date de souscription du contrat	**Primes versées avant le 13 octobre 1998**		**Primes versées après le 13 octobre 1998**	
	Avant les 70 ans de l'assuré	*Après les 70 ans de l'assuré*	*Avant les 70 ans de l'assuré*	*Après les 70 ans de l'assuré*
Avant le 20 novembre 1991	Exonération d'imposition	Exonération d'imposition	Prélèvement de 20 % jusqu'à 700 000 euros puis de 31,25 % après application d'un abattement de 152 500 euros	Prélèvement de 20 % jusqu'à 700 000 euros puis de 31,25 % après application d'un abattement de 152 500 euros
Après le 20 novembre 1991	Exonération d'imposition	Droits de succession sur la fraction de primes excédant 30 500 euros	Prélèvement de 20 % jusqu'à 700 000 euros puis de 31,25 % après application d'un abattement de 152 500 euros	Droits de succession sur la fraction de primes excédant 30 500 euros

Source : commission des finances, d'après la Cour des comptes

[1] *Agathe Eupherte et Basile Pfeiffer,* « Efficacité économique des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages », *rapport particulier n° 3, établi dans le cadre de la préparation du rapport* « Corriger les principales distorsions de l'imposition du patrimoine » *du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), décembre 2025.*

II. SI DES MESURES CORRECTIVES ONT ÉTÉ INTRODUITES OU ENVISAGÉES, UNE NOUVELLE RÉFORME DE LA FISCALITÉ DU PATRIMOINE DEVRAIT PRENDRE EN COMPTE L'ENSEMBLE DES OBJECTIFS QUI Y SONT ATTACHÉS

A. LA CONTRIBUTION DIFFÉRENTIELLE SUR LES HAUTS REVENUS OU L'ÉCHEC D'UNE RÉFORME

1. Une contribution différentielle assise sur un revenu fiscal de référence retraité

Afin de limiter la régressivité de l'imposition des revenus au sommet de la distribution, l'article 10 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 a créé **une contribution différentielle applicable à certains contribuables titulaires de hauts revenus (CDHR).** Codifiée à l'article 224 du CGI et initialement applicable pour l'imposition des revenus de la seule année 2025, son application a été prorogée[1] jusqu'à l'imposition des revenus de l'année au titre de laquelle est constatée un déficit du budget général de l'État inférieur à 3 % du PIB[2]. **Elle vient s'ajouter à la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR),** introduite en 2012 (voir encadré *infra*).

La contribution exceptionnelle sur les hauts revenus

L'article 2 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 a introduit une contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR) qui s'ajoute, pour les contribuables les plus aisés, à l'impôt sur le revenu. Pensée comme temporaire, cette contribution a été étendue jusqu'à l'imposition des revenus de l'année au titre de laquelle le déficit public des administrations publiques est nul.

Prévue à l'article 223 *sexies* du code général des impôts, elle est applicable aux foyers fiscaux dont le revenu fiscal de référence (RFR) excède les seuils de 250 000 euros pour les contribuables célibataires, veufs, séparés ou divorcés et de 500 000 euros pour les couples. Le RFR constitue également l'assiette de cette imposition qui se distingue, pour cette raison, d'une simple aggravation du barème de l'impôt sur le revenu pour les revenus les plus élevés.

[1] *Par l'article 2 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.*

[2] *Ce constat est effectué par le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, déposé dans les conditions prévues à l'article 46 de la Lolf.*

La contribution exceptionnelle sur les hauts revenus est calculée selon un barème de deux tranches : une tranche à 3 % (pour les revenus compris entre 250 000 et 500 000 euros pour les personnes seules et entre 500 000 euros et un million d'euros pour les couples) et une tranche à 4 % (au-delà de 500 000 euros pour les personnes seules et au-delà d'un million pour les couples). Un mécanisme de décote est appliqué pour limiter les effets de seuil et les changements de situation matrimoniale des contribuables peuvent également être pris en compte.

En 2025, la CEHR a présenté un rendement de 1,5 milliard d'euros.

Source : commission des finances

Cette contribution est due par contribuables domiciliés fiscalement en France et dont le RFR[1] est supérieur à 250 000 euros pour les contribuables célibataires, veufs, séparés ou divorcés et à 500 000 euros pour les couples. **Le montant de la contribution due correspond à la différence entre :**

- d'une part, le montant résultant de l'application au revenu fiscal de référence, au sens de l'article 224 du CGI, d'un taux de 20 % ;

- d'autre part, le montant résultant de la somme du montant de l'impôt sur le revenu, de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus et des prélèvements forfaitaires libératoires de l'impôt sur le revenu[2], effectivement acquittés par le contribuable sur ces revenus au titre de l'exercice. Les prélèvements sociaux ne sont pas inclus dans cette somme.

La contribution est dite « différentielle » en ce que les contribuables qui dépassent les seuils de RFR de 250 000 et 500 000 euros par an **ne sont pas nécessairement redevables de la contribution.**

Présentée à l'automne 2024 comme un « filet de rattrapage » fiscal permettant d'assurer un taux moyen d'imposition « plancher » pour les ménages les plus aisés, la CDHR comprenait toutefois, dès sa conception, **trois défauts majeurs qui expliquent son échec relatif à ce stade.**

2. La conception de la CDHR comprenait d'évidentes faiblesses, anticipées au cours des débats parlementaires…

Première faiblesse, cet imposition « plancher » ne permet pas de neutraliser les comportements d'optimisation des ménages les plus fortunés pointés du doigt par les études économiques, notamment la capacité de ces contribuables à piloter leurs revenus imposables et à recourir à des sociétés holdings patrimoniales interposées entre eux et leurs participations dans des entreprises.

---

[1] *Pour la détermination du champ d'application de la CDHR comme le calcul du montant de la contribution due, le RFR est plus restreint.*

[2] *Effectués après la publication de la loi de finances pour 2025, soit le 15 février 2025.*

Or, en raison des types de revenus qu'ils perçoivent, **les redevables de la CDHR disposent d'importantes capacités de pilotage de leur revenu imposable** et peuvent se montrer réactifs aux évolutions de la fiscalité. Dans une étude publiée à l'été 2025[1], l'Institut des politiques publiques a établi que 90 % des revenus des redevables de la CDHR ne sont pas imposés au barème de l'IR et, qu'au sein de ces revenus non imposés au barème, **76 % du RFR sont des revenus du capital imposés au PFU**, 9 % correspondent à des revenus exonérés et 5 % proviennent d'autres revenus qui ne sont soumis ni au barème ni au PFU.

Dans une étude ex-post de la campagne de recouvrement de l'acompte de CDHR pour les revenus de l'année 2025, la direction générale des finances publiques **confirme qu'une majorité des revenus des déclarants est imposable au PFU :**

- les déclarants disposent en moyenne de revenus composés à 10 % de traitements et salaires et à **56 % de revenus de capitaux mobiliers** ;

- et la part de revenus de capitaux mobiliers progresse pour les foyers s'acquittant de l'acompte, **avec 67 % de revenus** relevant de cette catégorie et 6 % de traitements et salaires.

La direction de la législation fiscale conteste l'idée selon laquelle la CDHR aurait manqué sa cible en indiquant que cette contribution ne vise pas à répondre à cette problématique et **poursuit plutôt deux objectifs : instaurer une progressivité dans l'imposition des revenus soumis au PFU**, d'une part, et **introduire un dispositif permettant de neutraliser le recours intensif de certains ménages aux réductions et crédits d'impôts**, d'autre part**.**

Pourtant et c'est sa deuxième **faiblesse**, la CDHR **préserve une part significative de la capacité des contribuables à baisser leur revenu imposable en prévoyant une série de dérogations**[2]. En premier lieu, les redevables ont la possibilité de minorer, dans le calcul de la contribution due, le montant de l'impôt effectivement acquitté **de l'avantage fiscal tiré d'une série de dépenses fiscales[3].**

---

[1] *Hervé Darricau, Sylvain Duchesne, Bertrand Garbinti, Lola Josseran et Fabian Reutzel, « Budget 2025 et perspectives 2026 : effets redistributifs et budgétaires des mesures socio-fiscales en faveur des ménages », IPP, juin 2025.*

[2] *Pour de plus amples explications sur ces dispositions, se référer au commentaire de l'article 2 du projet de loi de finances pour 2026 dans le rapport général n° 139 (2025-2026) fait par M. Jean-François Husson, rapporteur général, au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances, considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour 2026, tome II, fascicule 1, page 14 et suivantes.*

[3] *Dans le but affiché d'assurer une égalité de traitement entre entreprises soumises à l'IR et entreprises soumises à l'IS, d'une part, et de respecter les espérances légitimes des contribuables, d'autres part.*

En outre, ils peuvent recourir à :

- un **mécanisme de décote** visant à atténuer l'imposition des contribuables proches des seuils d'assujettissement à la contribution différentielle ;

- un dispositif de prise en compte des **modifications de la situation familiale des contribuables** et un mécanisme de prise en compte de la **composition du foyer fiscal** ;

- et un **mécanisme de lissage** permettant de prendre en compte les revenus exceptionnels perçus par le contribuable ;

Troisième faiblesse : cet ensemble de mécanismes dérogatoires aboutit sur un dispositif remarquable de complexité. Ses modalités de calcul sont **particulièrement obscures**, notamment s'agissant des revenus exceptionnels, d'autant plus que le recouvrement de cette imposition repose, en l'état du droit, sur le paiement d'un acompte directement calculé par le contribuable. De plus, la direction générale des finances publiques **s'est refusée à publier un bulletin officiel des finances publiques (Bofip)** relatif à la CDHR, se limitant à indiquer que « *l'aide d'un professionnel, par exemple un expert-comptable, peut s'avérer nécessaire pour le calcul de l'acompte.* »[1]

Or, **dès la fin de l'année 2025, la commission des finances avait rappelé les difficultés pouvant découler de l'application du mécanisme de prise en compte des revenus exceptionnels** en soulignant que, « *faute de doctrine fiscale permettant de définir avec plus de précision le cadre des revenus non susceptibles d'être recueillis annuellement, le critère de nature, en particulier,* ***risque de donner lieu à des interprétations divergentes*** *entre les contribuables et leurs conseils, d'une part, et l'administration, d'autre part.* »[2]

3. …qui expliquent son échec patent

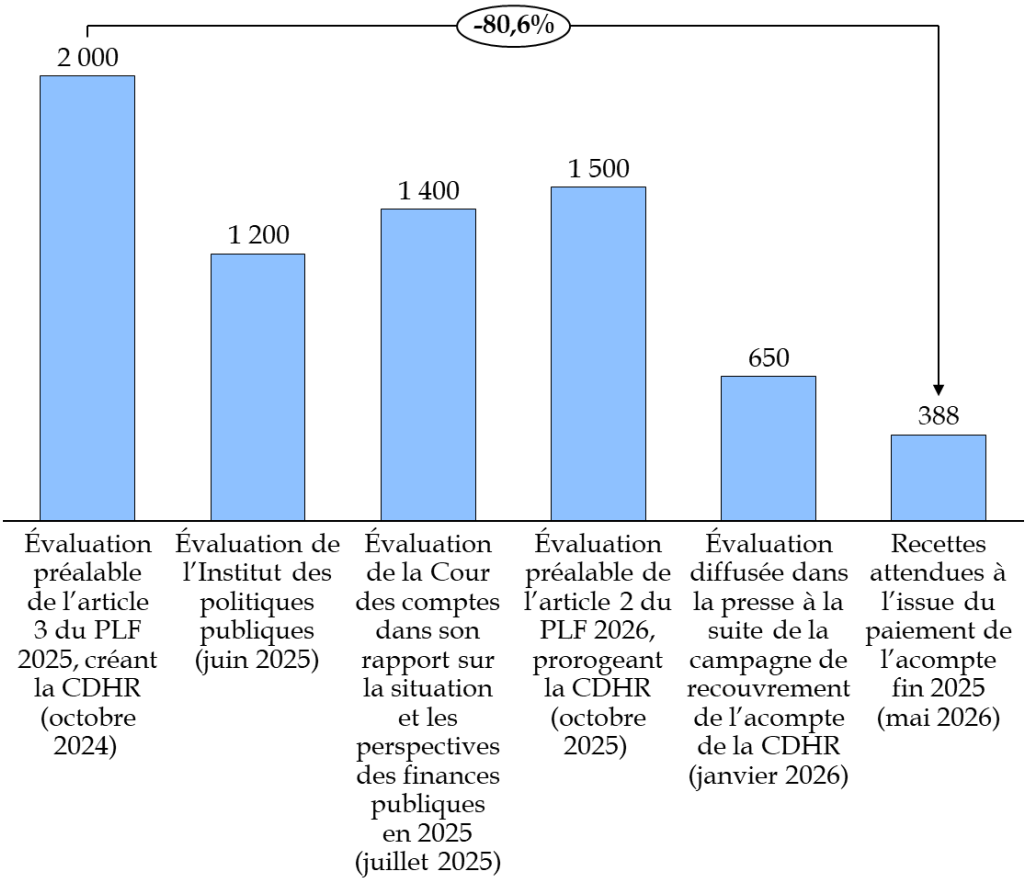
De ces trois faiblesses découle un résultat attendu : le rendement de la contribution différentielle au titre des revenus de l'année 2025 devrait atteindre 388 millions d'euros**.** Lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2025, **le Gouvernement soutenait que la CDHR rapporterait deux milliards d'euros**, tout en indiquant que ce chiffrage était réalisé « *sans tenir compte des effets comportementaux qui ne sont pas chiffrables.* »[3]

---

[1] *https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/vosdroits/F31130, consulté le 24 mai 2026.*
[2] *Rapport général n° 139 (2025-2026) fait par M. Jean-François Husson, rapporteur général, au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances, considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour 2026, tome II, fascicule 1, 24 novembre 2025.*
[3] *Évaluation préalable de l'article 3 du projet de loi de finances pour 2025.*

Évolution de l'évaluation du rendement de la contribution différentielle sur les hauts revenus au titre de l'imposition des revenus de l'année 2025, entre octobre 2024 et janvier 2026

(en millions d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires, l'Institut des politiques publiques et la Cour des comptes

Tout au long de l'année 2025, les estimations successives de l'Institut des politiques publiques et de la Cour des comptes[1] **ont fortement diminué la projection de deux milliards d'euros de recettes**, forçant le Gouvernement à actualiser son chiffrage lors de la présentation du PLF 2026. D'après les dernières données transmises par la DGFiP, le rendement final de la CDHR **représenterait 388 millions d'euros, près de 81 % inférieur à celui espéré**. Par comparaison, **le rendement de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus s'élèveraient à 1,5 milliard d'euros en 2025**. Cependant, dans son commentaire de l'article créant la CDHR dans le projet de loi de finances pour 2025, le Rapporteur général soulignait qu'« ***il existe pourtant un risque réel que les contribuables concernées aient recours à des techniques***

[1] *Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2025, page 55 :* « la contribution différentielle sur les hauts revenus (1,4 milliard d'euros) dont la prévision a été abaissée de 0,6 milliard d'euros par rapport à la LFI pour tenir compte de comportements d'optimisation. »

d'optimisation fiscale pour échapper à la CDHR dès l'année prochaine » et que « *les dispositions du présent article, en prévoyant des dispositifs de lissage de l'entrée dans l'imposition et en permettant aux contribuables de mobiliser les avantages en impôt offerts par de nombreuses dépenses fiscales,* ***affaiblissent fortement le rendement espéré*** *de cette nouvelle imposition.* »[1]

Quel est le profil des redevables de la CDHR ?

Dans le cadre de la campagne de paiement de l'acompte de la CDHR fin 2025, un total de 10 871 foyers fiscaux ont émis une déclaration et 7 117 ont effectivement versé un acompte, à hauteur de 95 % de la contribution due.

En moyenne, le montant de l'acompte de CDHR s'élève à 54 000 euros et la moitié des acomptes versés est comprise entre 17 000 euros et 52 000 euros.

Caractéristiques des contribuables assujettis à la CDHR

(en euros)

		Moyenne	Quartile 1	Médiane	Quartile 3
Foyers déclarants	Âge du déclarant 1	59 ans	50 ans	58 ans	67 ans
	Revenus 2025	1 623 000 euros	547 000 euros	793 000 euros	1 397 000 euros
	Dont traitements et salaires	163 000 euros	5 000 euros	85 000 euros	200 000 euros
	Dont revenus de capitaux mobiliers	914 000 euros	123 000 euros	430 000 euros	828 000 euros
Foyers payants un acompte	Âge du déclarant 1	59 ans	51 ans	59 ans	68 ans
	Revenus 2025	1 823 000 euros	636 000 euros	921 000 euros	1 647 000 euros
	Dont traitements et salaires	105 000 euros	1 000 euros	70 000 euros	155 000 euros
	Dont revenus de capitaux mobiliers	1 220 000 euros	320 000 euros	608 000 euros	1 100 000 euros
	CDHR due	54 000 euros	17 000 euros	32 000 euros	52 000 euros
Foyers non payants	Âge du déclarant 1	57 ans	49 ans	57 ans	65 ans
	Revenus 2025	1 261 000 euros	479 000 euros	619 000 euros	955 000 euros
	Dont traitements et salaires	268 000 euros	15 000 euros	134 000 euros	341 000 euros
	Dont revenus de capitaux mobiliers	359 000 euros	0 euro	147 000 euros	385 000 euros

Source : commission des finances d'après les données de la DGFiP

[1] *Rapport général n° 144 (2024-2025) fait par M. Jean-François Husson, au nom de la commission des finances, sur sur le projet de loi de finances, considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour 2025, tome 2, fascicule 1, 21 novembre 2024.*

La part de foyer assujettis à la contribution différentielle représente plus de 20 % des foyers dont les revenus 2023 s'élèvent à au moins 500 000 euros et qui sont imposés à un taux moyen compris entre 16 % et 20 %. La proportion de foyers fiscaux redevables de la CDHR est de 0,02 % de l'ensemble des foyers fiscaux et de 14 % des foyers dont le revenu dépasse 200 000 euros en 2023 et imposés à un taux moyen inférieur à 24 %.

Part de foyers redevables de la CDHR en fonction de la tranche de revenu fiscal de référence et de leur taux d'imposition pour 2023

(en euros et en pourcentage)

RFR par part 2023	Taux d'imposition 2023				
	0 à 12 %	12 à 16 %	16 à 20 %	20 à 24 %	Total (plus de 24 %)
200 à 250 000 euros	3,1 %	6 %	4,9 %	3 %	4,8 %
250 à 500 000 euros	7,5 %	11,6 %	11,5 %	4,2 %	10,6 %
500 à 750 000 euros	10,5 %	17 %	20,7 %	7,4 %	17,3 %
Plus de 750 000 euros	18 %	18,3 %	25 %	12,7 %	21,7 %
Total (plus de 200 000 euros)	8,9 %	13,4 %	17,7 %	4,9 %	14 %

Source : commission des finances d'après les données de la DGFiP

Ce montant recouvré est également en décalage avec les premières évolutions *a posteriori* du rendement de la CDHR. Dans une note du 20 mai 2026, la DGFiP **a réalisé une simulation du nombre de redevables et des recettes de CDHR pour les revenus 2023 et 2024**, afin de déterminer le rendement de cette contribution si elle avait été appliquée de manière rétroactive. Cette note confirme « *des recettes très inférieures en 2025 à ce qui pouvait être attendu en statique pour 2023 et 2024.* » Pour ces deux exercices, le rendement de la CDHR après application de l'abattement pour revenus exceptionnels (qui neutralise environ 200 millions d'euros de recettes) était évalué à **907 millions d'euros** pour 2023 et **1,4 milliard d'euros** en 2024. **Or, le paiement de l'acompte fin 2025 n'a rapporté que 369 millions d'euros** (388 millions d'euros attendus au solde).

Simulation du nombre de redevables et des montants de CDHR attendus pour l'imposition des revenus des années 2023 et 2024

(en nombre de contribuables, euros et millions d'euros)

Année de revenus	**2023**		**2024**	
Scénario	Part de revenus exceptionnels identique à 2025	Sans abattement des revenus exceptionnels	Part de revenus exceptionnels identique à 2025	Sans abattement des revenus exceptionnels
Nombre de redevables	18 235 redevables	19 367 redevables	24 973 redevables	26 376 redevables
Montant total	957 millions d'euros	1 129 millions d'euros	1 403 millions d'euros	1 633 millions d'euros
Montant moyen	53 000 euros	58 000 euros	56 000 euros	56 000 euros

Source : commission des finances d'après les éléments transmis par la DGFiP

Ce décalage découle d'un nombre de redevables largement inférieur aux estimations, **avec 10 871 foyers déclarants et 7 717 ayant effectivement réglé l'acompte**, contre une estimation de 18 235 redevables en 2023 et de 24 973 redevables en 2024[1]. Si la DGFiP attend la fin de la campagne de recouvrement sur les revenus de l'année 2025 pour disposer de l'ensemble des données, elle note que les revenus des foyers déclarants, après une forte progression en 2023 et 2024 (respectivement 1,13 et 1,62 million d'euros de revenus annuels moyens), ont baissé en 2025 (pour atteindre 1,57 million d'euros), sous l'effet du recul des revenus de capitaux mobiliers.

La progression des revenus des contribuables redevables de la CDHR en 2024 puis leur baisse en 2025 pourrait correspondre à une **anticipation de leur part d'une plus forte taxation des revenus du capital en 2025**. Si aucune évaluation définitive n'est encore disponible, **la fin de l'année 2024 s'est caractérisée par une hausse de la distribution de dividendes** (+ 8 % par rapport à 2023[2]).

Comme le notait, à juste titre, la commission des finances dans son rapport d'évaluation de la réforme du PFU « *en matière d'évaluation des politiques publiques, le chiffrage ex-ante du rendement budgétaire d'une réforme de la fiscalité des dividendes* ***doit tenir compte des changements de comportement des agents****, les chiffrages* « à comportement constant » *conduisant à sous-estimer ou à surestimer le coût des réformes.* »[3] Outre de potentiels comportements de

[1] *Toutefois, le montant moyen de CDHR due par les foyers ayant acquitté un acompte en 2025 (environ 54 000 euros) et proche du montant moyen estimé pour les revenus des années 2023 et 2024.*
[2] *Autorités des marchés financiers, Cartographie des marchés et des risques 2025, juin 2025.*
[3] *Rapport d'information n° 42 (2019-2020) fait par MM. Vincent Éblé et Albéric de Montgolfier, au nom de la commission des finances sur l'évaluation de la transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et de la création du prélèvement forfaitaire unique (PFU), tome 1, 9 octobre 2019.*

non-distribution de dividendes, qui pourraient expliquer l'érosion du rendement de la contribution, le Conseil des prélèvements obligatoires a souligné auprès du Président et du Rapporteur général que « *le rendement de la CDHR en 2025 démontre en effet que* ***la façon de concevoir l'assiette de cette imposition est primordiale pour garantir son bon fonctionnement*** *dans la neutralisation des mécanismes d'optimisation fiscale, mais d'autres enjeux juridiques sont aussi à prendre en considération.* »[1]

En définitive, **la contribution différentielle sur les hauts revenus constitue l'exemple remarquable d'une imposition à l'assiette mal pensée et au rendement calculé de manière peu rigoureuse**. Son objectif initial risque fort de ne pas aboutir : l'étude précité de l'IPP a ainsi mesuré que le taux d'imposition moyen des redevables de la CDHR n'attendrait même pas 20 %, après application de la contribution, et **ne serait théoriquement que de 18,9 %**, affaiblissant par là même le symbole d'un impôt « plancher ».

B. LA TAXE HOLDINGS : UN DISPOSITIF CIBLÉ SUR UN SEUL COMPORTEMENT D'ÉVITEMENT MAIS COMPLEXE ET AUX EFFETS ÉCONOMIQUES INCERTAINS

1. Une taxe visant à prévenir les stratégies d'optimisation fiscale au travers des sociétés holdings patrimoniales

Pour contrer plus directement les stratégies d'optimisation de l'imposition des dividendes et, subsidiairement, la mise en réserve d'actifs à vocation non professionnels dans des sociétés holdings, le projet de loi de finances pour 2026 **a proposé une taxe sur les actifs non affectés à une activité opérationnelle** des sociétés holdings patrimoniales, **plus connue sous la dénomination de taxe « holdings »[2].** Dans sa préparation du projet de taxe holdings, la direction de la législation fiscale a estimé à **8 %** le **rendement moyen du patrimoine logé** dans les holdings taxables, en rapportant le bénéfice moyen des trois derniers exercices au total des actifs (pour 20 000 sociétés estimées comme entrant dans le champ de la contribution).

Codifiée à l'article 235 *ter* C du code général des impôts, cette contribution est applicable aux sociétés assujetties de plein droit ou sur option à l'impôt sur les sociétés, dont le siège est situé ou non en France, et qui satisfont trois conditions cumulatives :

- **la valeur vénale de l'ensemble des actifs** de la société doit être au moins égale à cinq millions d'euros ;

---

[1] *Réponses du CPO au questionnaire du Président et du Rapporteur général.*

[2] *À noter qu'un projet concurrent de taxe sur une fraction de la valeur des parts représentatives d'actifs non professionnels dans une société contrôlée a également été étudié par le Gouvernement.*

- une « personne physique », au sens de l'article 235 *ter* C du CGI[1], **doit détenir au moins 50 % des droits de vote ou des droits financiers, ou exercer en fait le pouvoir de décision** au sein de la société. À noter que, dans le projet initial du Gouvernement, le taux de détention était fixé à 33 % ;

- et les **revenus passifs** perçus par la société[2] **doivent représenter plus de la moitié du montant cumulé** des produits d'exploitation et des produits financiers sur l'ensemble de l'exercice, hors reprises de provisions et amortissements.

Lorsque la société a son siège situé en France, la taxe est due par la société et est recouvrée et contrôlée dans les mêmes conditions que l'impôt sur les sociétés. En revanche, lorsque l'entité entrant dans le champ de la taxe a son siège situé hors de France, **la taxe est due par les personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France** et qui contrôlent directement ou indirectement cette société.

Dans sa version initialement proposée par le Gouvernement, l'assiette de la taxe « holdings » était plus large que celle du dispositif finalement adopté dans la loi de finances et comprenait notamment le patrimoine financier de ces entités. **Trois ensembles composaient l'assiette de cette contribution, dont le taux était initialement fixé à 2 % :**

- la **valeur vénale des biens meubles corporels**, des biens immeubles et des droits portant sur ces biens, détenus par la société, à l'exclusion des actifs professionnels, c'est-à-dire des actifs affectés à l'exercice d'une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale ;

- une **fraction de la valeur vénale des disponibilités** et des titres autres que les titres de participation détenus par l'entité, après application d'abattements et de minorations d'assiette ;

- la **somme des valeurs vénales de certaines participations directes** détenues par la société dans d'autres sociétés, plafonnées et majorées de certaines dettes et créances.

Lorsque la taxe était due par les personnes physiques, son assiette correspondait à la valeur vénale des participations dans la société dont le siège est situé à l'étranger détenues par les personnes physiques.

---

[1] *Au sens de cet article, une personne physique et son conjoint, le partenaire auquel elle est liée par un pacte civil de solidarité ou son concubin notoire, leurs ascendants, leurs descendants ou leurs frères et sœurs sont réputés constituer une seule personne physique.*

[2] *Soit les dividendes, les intérêts, les produits des obligations, des créances, des dépôts et des cautionnements, les redevances de cession ou de concession de licences d'exploitation, de brevets d'invention, de marques de fabrique, de procédés ou de formules de fabrication et d'autres droits analogues, les produits de droits d'auteurs, les loyers et les produits de cessions de l'une des précédentes catégories.*

Un projet alternatif envisagé par le Gouvernement : une taxe sur les personnes physiques au titre des actifs non professionnels des entreprises dont elles détiennent une part substantielle

Outre la taxe « holdings » et la contribution différentielle sur les hauts patrimoines, le Gouvernement a travaillé, au premier semestre 2026, sur un scénario alternatif de taxe sur la fraction de la valeur des parts représentatives d'actifs non professionnels dans une société contrôlée. L'objectif du dispositif demeurait identique à celui de la taxe holdings : imposer le patrimoine non professionnel logé dans des sociétés.

Dans ce projet, la taxe aurait été directement due par les contribuables contrôlant une société, à raison des parts de sociétés détenues, pour les résidents français, et à raison des parts de sociétés détenues ayant leur siège en France, pour les non-résidents.

En retenant comme champ d'application toutes les entreprises dans lesquelles des personnes physiques détiennent directement ou indirectement plus de 10 % des parts, un total de 2,2 millions d'entreprises aurait été visé selon les données de l'IGF. Afin de limiter le nombre de contribuables, un seuil d'actifs détenus par les personnes physiques était envisagé. En fixant ce seuil à 20 millions d'euros par actionnaire, 15 600 entreprises seraient entrées dans le champ de la taxe, pour un total estimé à 50 à 70 milliards d'euros de biens non professionnels.

Source : commission des finances

2. S'inspirant d'exemple étrangers, l'imposition des actifs non professionnels logés dans les holdings est contrainte par le droit de l'Union européenne

La conception de la taxe holdings telle que proposée par le Gouvernement **s'est nettement inspirée d'exemples étrangers de dispositifs fiscaux** tendant à prévenir les mécanismes d'optimisation fiscale de thésaurisation des d'actifs au sein de société.

Dans une perspective comparatiste, on identifie deux modèles d'imposition des sociétés holdings patrimoniales :

- d'une part, **un modèle « américain », qui privilégie une taxation des « flux », soit une imposition intervenant au moment de la distribution des dividendes de la société-fille vers la société-mère**. La « *Personal Holding Company Tax* » (*PHC Tax*), introduite en 1934 aux États-Unis, constitue un impôt sur les sociétés à forts revenus d'épargne « passive » qui sont étroitement contrôlées. Pour définir l'épargne « passive », le critère retenu est de 60 % de revenus passifs et, pour définir le « contrôle », le critère est que 50 % des actions soient détenues par au maximum cinq personnes. Le taux de cette taxe est de 20 %, dans une logique anti-optimisation de ce dispositif ;

- d'autre part, **un modèle « européen », qui retient une taxation du « stock », soit une imposition sur les actifs logés dans la société qui ne sont pas distribués**. Seulement deux pays européens, hormis la France, se sont dotés d'un tel instrument. En particulier, **l'Irlande dispose d'une « *Close***

Company Surcharge **»**. Cette dernière partage certaines caractéristiques avec la *PHC Tax* américaine : il s'agit d'une surtaxe d'impôt sur les sociétés applicable aux sociétés irlandaises contrôlées par cinq personnes physiques au maximum et dont au moins la moitié des distributions reviennent, directement ou non, à un maximum de cinq personnes. En revanche, **elle n'impose pas les revenus non distribués mais approche les holdings patrimoniales par la notion de « *trésorerie excédentaire* »**, elle-même définie selon un critère de durée de détention de cette trésorerie dans la holding, fixé à dix-huit mois. Le **Luxembourg** dispose également d'une taxation spécifique des sociétés de gestion de patrimoine familial, assise sur le capital libéré, les primes d'émission, et une partie des dettes qui excède l'octuple du capital libéré et des primes d'émission. Toutefois, le régime luxembourgeois n'a pas pour objet de désinciter à la constitution de holdings patrimoniales, mais intervient en contrepartie d'un régime fiscal avantageux pour ces sociétés.

Ces deux modèles partagent une caractéristique majeure : ils ne visent que les sociétés effectivement contrôlées par un contribuable ou plusieurs contribuables agissant de concert, selon des critères de seuils de contrôle ou de nombre d'actionnaires. En effet, comme ont pu le relever les travaux préparatoires du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur la fiscalité du patrimoine de décembre 2025, « *en l'absence d'un contrôle suffisant, le contribuable ne peut pas utiliser librement sa holding comme une* « cash box », *dès lors que les autres personnes la détenant peuvent privilégier de mobiliser les sommes thésaurisées à d'autres fins, notamment d'investissement.* »[1]

Il existe toutefois une différence essentielle entre ces deux approches, résidant dans le moment où intervient la taxation. Cette divergence entre le modèle américain et le modèle européen de taxation des sociétés holdings patrimoniales **s'explique en grande partie par les règles du droit de l'Union européenne.** Au sein de l'UE, la directive 2011/96/UE du Conseil du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents, dite directive « mère-fille »[2], **exonère de retenue à la source les dividendes et autres bénéfices distribués par des filiales à leur société mère**. Ceci permet d'éliminer la double imposition de ces revenus au niveau de la société mère (avec une première imposition au niveau de la filiale en amont de la distribution et une seconde imposition lorsque la société mère reçoit les dividendes).

---

[1] *Pauline Callec et Alexandre Jehan,* « Prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages et inégalités de patrimoine », *rapport particulier n° 4, établi dans le cadre de la préparation du rapport* « Corriger les principales distorsions de l'imposition du patrimoine » *du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), décembre 2025.*

[2] *La directive 2011/96/UE du Conseil du 30 novembre 2011 est venue refondre la directive 90/435/CEE du Conseil du 23 juillet 1990 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents.*

La finalité de cette exonération est **d'encourager les regroupements de sociétés d'États membres différents** dans le but, selon la formule consacrée par le droit de l'Union, de « *créer dans l'Union des conditions analogues à celles d'un marché intérieur.* » À ce titre, lorsqu'une société mère reçoit, à titre d'associée de sa société filiale, des bénéfices distribués, **l'État membre de la société mère doit :**

- s'abstenir d'imposer ces bénéfices (option retenue par la France) ;

- ou les imposer, tout en autorisant cette société à déduire du montant de son impôt la fraction de l'impôt de la filiale afférente à ces bénéfices (option retenue par l'Irlande).

La Cour de justice de l'Union européenne interprète strictement les exigences de la directive « mère-fille » en matière de prohibition de la double imposition économique. **Elle a ainsi jugé contraire à cette dernière d'imposer les distributions reçues de ses filiales** par une société mère, que cette imposition intervienne lorsqu'elle perçoit ces sommes ou lorsqu'elle les redistribue[1].

En France, le régime de l'article 145 du code général des impôts transpose les exigences de la directive « mère-fille » **en retenant une exonération d'impôt sur les sociétés pour les dividendes reçus par une personne morale soumise à l'IS**, sous réserve que cette dernière détienne une participation d'au moins 5 % dans le capital de la filiale et de l'application d'une quote-part pour frais et charges.

A contrario, le système fiscal américain **a pour particularité d'avoir maintenu**, « *contrairement à la plupart des autres pays industrialisés* », **une double imposition des revenus des sociétés**, « *imposés deux fois, d'abord au niveau de l'entité, puis au niveau des actionnaires lorsqu'ils sont distribués sous forme de dividendes.* » [2]

C'est pour cette raison que le projet initial de taxe sur les actifs non affectés à une activité opérationnelle des sociétés holdings patrimoniales retient une assiette concentrée sur le « stock » d'actifs détenus par ces sociétés.

---

[1] *CJUE, aff. C-365/16, 17 mai 2017,* Association française des entreprises privées (AFEP) e.a. contre Ministre des Finances et des Comptes publics. *En l'espèce, il s'agissait d'une contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés de 3 % sur les montants distribués par les sociétés françaises introduite par l'article 6 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012, instituant un nouvel article 235* ter *ZCA dans le code général des impôts.*

[2] *Steven Bank,* « From Sword to Shield: The Transformation of the Corporate Income Tax, 1861 to Present », UCLA School of Law, Law-Econ Research Paper No. 10-04, *avril 2010.*

Comparaison des dispositifs étrangers de taxation des sociétés holdings

État	Dispositif	Entités visées	Assiette et taux
États-Unis	*Personal Holding Company Tax*	Les « *personal holding companies* », soit les entités dont au moins 60 % des revenus sont des revenus passifs et dont le capital est détenu à au moins 50 % par un maximum de cinq personnes physiques.	Application d'une surtaxe de 20 % sur les revenus non distribués.
États-Unis	*Accumulated Earnings Tax*	Les sociétés constituées ou utilisées dans le but d'éviter l'impôt sur le revenu.	Application d'une taxe de 20 % sur le revenu imposable cumulé de entités visées.
Irlande	*Close Company Surcharge*	Les sociétés irlandaises contrôlées par un maximum de cinq personnes physiques ou contrôlées par leurs dirigeants et les sociétés dont au moins la moitié des distributions reviennent, directement ou non, à un maximum de cinq personnes.	Application d'une surtaxe de 20 % sur les revenus passifs non distribués dans les six mois suivant la fin de l'exercice comptable.
Luxembourg	« Taxe d'abonnement » prévue par le régime des sociétés de gestion de patrimoine familial	Les sociétés de diverses formes, conçues comme des sociétés d'investissement et destinées uniquement aux personnes physiques agissant dans le cadre de la gestion de leur patrimoine privé.	Imposition forfaitaire de 0,25 %, assise sur le capital libéré, les primes d'émission, et une partie des dettes qui excède l'octuple du capital libéré et des primes d'émission.

Source : commission des finances d'après l'évaluation préalable de l'article 3 du projet de loi de finances pour 2026 et les travaux préparatoires du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires « Corriger les principales distorsions de l'imposition du patrimoine »

3. Compte tenu des limites du dispositif proposé et des risques constitutionnels, la taxe holdings a été recentrée dans un objectif d'anti-optimisation

Néanmoins, au cours des débats sur le projet de loi de finances pour 2026, la taxe « holdings » **a été recentrée dans l'optique d'un dispositif anti-abus**[1]. Il a finalement été codifié à l'article 235 *ter* C du CGI et comporte trois évolutions principales par rapport au texte initial.

Premièrement, dans l'objectif de cibler avec davantage de précision le dispositif sur les seuls actionnaires décisionnaires en matière de distribution des revenus au sein de la holding, **le critère du seuil de détention, utilisé pour déterminer si une entité entre ou non dans le champ de la taxe, a été relevé de 33,33 % à 50 %.**

Deuxièmement, les débats parlementaires ont privilégié un recentrage de l'assiette de la taxe sur la valeur vénale de certains actifs considérés comme « somptuaires » et détenus par la société ou par une société contrôlée par elle, sauf lorsque ces biens sont affectés à l'exercice d'une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, ou sont l'objet même d'une telle activité. **Le patrimoine financier a donc été exclu du champ de la contribution**. Les principales craintes exprimées dans le débat public au sujet de la taxe avaient trait à l'inclusion, par défaut, de la trésorerie des holdings (« disponibilités »), y compris dans le cadre de gestion centralisée de la trésorerie (*cash-pooling*), dans l'assiette de la taxe.

Une liste exhaustive des actifs visés est définie par le CGI et comprend les biens affectés à l'exercice de la chasse, les biens affectés à l'exercice de la pêche, les véhicules qui ne sont pas affectés à une activité professionnelle, les véhicules de tourisme[2], les yachts, les bateaux de plaisance à voile ou à moteur et les aéronefs, les bijoux et les métaux précieux[3], les chevaux de course ou de concours, les vins et alcools et les logements dont la personne physique qui contrôle la société se réserve la jouissance[4].

En contrepartie de ce resserrement de l'assiette, **le taux de la contribution a été porté de 2 % à 20 %**. Dans sa version initiale, la taxe holdings se distinguait en effet par son taux tant du modèle américain que du modèle européen d'imposition de ces entités. La *PHC Tax*, comme la « *Close Company Surcharge* », **retiennent toutes deux un taux de 20 %,** moins destiné

---

[1] *D'abord, au cours de l'examen en première lecture au Sénat, par l'adoption de six amendements et sous-amendements, dont un amendement du rapporteur général de la commission des finances, puis en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, par un amendement du Gouvernement, retenu par ce dernier dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution.*

[2] *Au sens de l'article L. 421-2 du code des impositions sur les biens et services.*

[3] *À l'exclusion de ceux affectés à l'exploitation d'un musée ou d'un monument historique ou exposés dans un lieu accessible au public ou aux salariés de la société, à l'exception de leurs bureaux.*

[4] *Ce qui recouvre les logements occupés, à titre gratuit ou pour un loyer inférieur au prix du marché, à titre de résidence principale ou non et les logements loués fictivement.*

à produire un rendement qu'à constituer une désincitation à thésauriser des revenus au sein de holdings patrimoniales.

Troisièmement, **plusieurs ajustements ont porté sur le volet de la taxe « holdings » permettant l'imposition à un taux de 2 %, sans plafonnement, des personnes physiques à proportion de leurs participations dans une entité visée, dont le siège est situé hors de France**. Au cours de l'examen de ces dispositions en première lecture au Sénat, il est apparu qu'elles présentaient un fort risque d'inconstitutionnalité[1], au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et sans préjuger toutefois de l'appréciation de ce dernier. **Ce risque avait également été soulevé dès le stade de l'examen du texte par le Conseil d'État**, sans que le Gouvernement ne prenne compte de ses alertes.

Le Conseil d'État a estimé, à propos de l'imposition des associés domiciliés en France d'une société holding patrimoniale établie à l'étranger, qu'« *en l'état actuel de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, rendue à propos d'une imposition globale de la fortune, et compte tenu des paramètres du dispositif, ces dispositions, qui ne sont assorties d'aucun mécanisme de plafonnement ou produisant des effets équivalents,* ***doivent être regardées comme méconnaissant le principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques***. »[2]

En particulier, en l'absence de plafonnement, **l'application d'un taux de 2 % sur le patrimoine des personnes physiques présentait un risque significatif d'inconstitutionnalité**. La jurisprudence établie par le Conseil constitutionnel à propos de l'impôt de solidarité sur la fortune (voir encadré *infra*) aboutit à identifier une exigence constitutionnelle d'assortir l'imposition du patrimoine d'un mécanisme de plafonnement, sauf à fixer un taux suffisamment bas. Compte tenu des précédents jurisprudentiels, prévoir une imposition de 2 % à proportion de la participation dans une société holding située à l'étranger paraissait contraire à la Constitution. Afin de prévenir ce risque, **un mécanisme de plafonnement de la contribution en fonction des revenus**, sur le modèle de celui applicable à l'impôt sur la fortune immobilière, a été intégré au dispositif[3].

---

[1] *Pour un examen plus détaillé de la constitutionnalité de ces dispositions, le lecteur est invité à se reporter au commentaire de l'article 3 du projet de loi de finances pour 2026 figurant dans le rapport général n° 139 (2025-2026) fait par M. Jean-François Husson, rapporteur général, au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances, considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour 2026, tome II, fascicule 1, page 35 et suivantes.*

[2] *Conseil d'État, avis n° 409889 des 10 et 11 octobre 2025, cité dans les commentaires du service juridique du Conseil constitutionnel sur la décision n° 2026-901 DC du Conseil constitutionnel (Loi de finances pour 2026) du 19 février 2026.*

[3] *Dans les commentaires autorisés précités de la décision n° 2026-901 DC du Conseil constitutionnel (Loi de finances pour 2026) le service juridique du Conseil relève ainsi que, par l'adoption de l'amendement du rapporteur général Jean-François Husson,* « le Parlement avait donc modifié les dispositions initiales afin de tenir compte, précisément, d'un risque d'inconstitutionnalité qui n'apparaissait plus suffisamment manifeste, s'agissant du texte définitivement adopté, pour justifier un contrôle d'office par le Conseil constitutionnel. »

L'encadrement constitutionnel de la fiscalité du patrimoine

Dans son contrôle de la loi fiscale, le Conseil constitutionnel s'assure que l'imposition prend en compte la faculté contributive des contribuables, de sorte qu'elle n'ait pas un caractère confiscatoire. Le raisonnement du juge constitutionnel s'appuie sur le principe d'égalité devant les charges publiques, garanti par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789[1]. Le Conseil a précisé, dans une décision de 2005, que cette exigence ne serait pas respectée si « *l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives* »[2].

Pour apprécier le respect de l'égalité devant les charges publiques, le Conseil applique la méthode dite du « mille-feuille[3] » et estime qu'il convient de prendre en compte l'ensemble des impositions portant sur le même revenu et acquittées par le même contribuable. Cette appréciation permet au juge constitutionnel de déterminer un « *taux marginal maximal* » d'imposition applicable à un même revenu au-delà duquel l'imposition serait considérée comme confiscatoire.

En matière d'imposition des revenus, il additionne l'ensemble des impositions susceptibles d'être acquittées par un contribuable sur un même revenu ; il fait donc masse de l'impôt sur le revenu, des contributions sociales et de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (cf. par exemple la décision n° 2012-66 DC du 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013*). Toutefois, les prélèvements pesant sur les revenus et les prélèvements pesant sur le patrimoine ne sont pas assimilés.

Concernant l'imposition du patrimoine, le taux maximal d'imposition susceptible de conférer à une imposition un caractère confiscatoire est plus aisément atteint. De fait, les capacités contributives attachées à l'assiette de la fiscalité du patrimoine sont plus difficiles à identifier.

Il en résulte une jurisprudence plus restrictive du juge constitutionnel, élaborée notamment à l'occasion de ses décisions successives sur l'ancien impôt de solidarité sur la fortune.

---

[1] « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ».

[2] *Conseil constitutionnel, n° 2005-530 DC, 29 décembre 2005,* Loi de finances pour 2005.

[3] *Selon l'expression d'Olivier Fouquet dans « L'impôt confiscatoire est progressif », FR Lefebvre 3/13, p. 29.*

Dans sa décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011, le Conseil constitutionnel, à propos de l'ISF, a admis un taux marginal de 0,5 % sans plafonnement. En revanche, dans une décision de 2012, il a considéré, à propos de l'introduction d'une contribution exceptionnelle sur la fortune, que « *le législateur ne saurait établir un barème de l'impôt sur la fortune tel que celui qui était en vigueur avant l'année 2012 sans l'assortir d'un dispositif de plafonnement ou produisant des effets équivalents destiné à éviter une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* »[1], ce qui l'a conduit à censurer le dispositif. Combinée à sa décision du 28 juillet 2011, cette interprétation identifie une obligation d'assortir l'imposition du patrimoine d'un mécanisme de plafonnement, sauf à fixer un taux suffisamment bas. Quelques mois plus tard, le Conseil a eu l'occasion de confirmer cette position en considérant qu'en rétablissant un barème élevé de l'ISF, accompagné d'un plafonnement sur les revenus « *le législateur a entendu éviter la rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques qui résulterait de l'absence d'un tel plafonnement* »[2].

Saisi fin octobre 2025 par le Gouvernement d'une demande d'avis sur un projet de contribution différentielle sur le patrimoine des personnes physiques (au taux de 3 %, avec un seuil de 10 millions d'euros et excluant certains actifs professionnels), le Conseil d'État a estimé, qu'en l'état de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, « *la contribution envisagée doit être regardée comme méconnaissant l'exigence de prise en compte des facultés contributives et, par conséquent, le principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques.* » Le caractère différentiel de la contribution proposée n'a pas d'incidence sur sa conformité à la Constitution puisque même « *si la contribution revêt un caractère différentiel et n'est pas de nature à dépasser, par elle-même, 3 % du montant du patrimoine net des intéressés, elle n'est assortie d'aucun mécanisme de plafonnement par rapport au revenu du contribuable ou d'effet équivalent.* »[3]

Pour autant, le législateur dispose d'une certaine liberté dans la détermination de l'assiette d'une imposition nouvelle en matière de patrimoine. La jurisprudence admet que l'inclusion d'un patrimoine non productif de revenus est conforme à la prise en compte des capacités contributives des contribuables. Toujours à propos de l'ISF, le Conseil a ainsi estimé que « *la prise en compte de cette capacité contributive n'implique pas que seuls les biens productifs de revenus entrent dans l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune.* »[4] Prolongeant cette jurisprudence, il a jugé en 2012 « *que la prise en compte de cette capacité contributive n'implique ni que seuls les biens productifs de revenus entrent dans l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune ni que cet impôt ne doive être acquitté qu'au moyen des revenus des biens imposables.* »[5]

Source : commission des finances

Du fait du resserrement de l'assiette de la taxe et du plafonnement de la contribution lorsqu'elle est due par les personnes physiques résidentes en France à proportion de leurs participations dans une entité visée dont le siège est situé hors de France, **l'application de la taxe « holdings » à ces contribuables a été limitée par une clause de sauvegarde :** la taxe n'est pas

[1] *Conseil constitutionnel, n° 2012-654 DC du 9 août 2012,* Loi de finances rectificative pour 2012 *(II), considérant 33.*

[2] *Conseil constitutionnel, n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012,* Loi de finances pour 2013, *considérant 93.*

[3] *Conseil d'État, n° 410182, avis portant sur un projet d'imposition différentielle sur le patrimoine des personnes physiques dans le cadre du débat sur le projet de loi de finances pour 2026, 30 octobre 2025.*

[4] *Conseil constitutionnel, n° 2010-44 QPC du 29 septembre 2010,* Époux M.

[5] *Conseil constitutionnel, n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012,* Loi de finances pour 2013, *considérant 90.*

due si le redevable justifie que le choix du siège de la société et la détention des participations n'ont pas pour but principal de contourner la législation fiscale française.

Au total, au-delà de ses fragilités constitutionnelles, la version initiale de la taxe holdings comportait trois faiblesses principales :

- tout d'abord, le dispositif a pu être critiqué **comme potentiel frein à l'investissement**, en imposant des actifs mis en réserve pour de potentielles opérations de réinvestissement ;

- ensuite, cette imposition **se distinguait par une remarquable complexité** dans la définition de son assiette tout en laissant **ouvertes d'évidentes voies de contournement** des seuils d'entrée dans son champ d'application. Ainsi, dans son étude précitée supra, l'inspection générale des finances estimait qu'« *une division des actifs, par exemple des titres de participations, entre deux holdings aurait pour effet de réduire mécaniquement le total, et de faire potentiellement sortir les entreprises du périmètre à situation de possession égale pour les personnes physiques* » et que ce critère peut également « *mener à une absence de remontée des dividendes dans la holding, qui resteraient dans les filiales opérationnelles* » ;

- enfin, **elle ne permettait de répondre qu'à un mécanisme spécifique d'optimisation.** Comme l'a indiqué la direction de la législation fiscales dans ses réponses écrites, le dispositif initial aurait permis « *de corriger une part de la sous-imposition des contribuables lorsque celle-ci résulte de la thésaurisation des revenus économiques dans des holdings familiales, sans toutefois traiter l'enjeu, probablement moindre, de la thésaurisation dans des sociétés opérationnelles, dans des contrats d'assurance-vie ou encore l'enjeu des amortissements déplafonnés de la location meublée.* »

C. SIGNE DES ATERMOIEMENTS GOUVERNEMENTAUX, UNE CONTRIBUTION DIFFÉRENTIELLE SUR LES HAUTS PATRIMOINES A ÉTÉ, UN TEMPS, ENVISAGÉE

En début d'année 2025, le Gouvernement a travaillé, en parallèle du projet de taxe « holdings », sur plusieurs propositions de taxation du patrimoine des ménages en vue d'un projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de finances pour 2026. Parmi les différentes options explorées, **la proposition d'une contribution différentielle sur les hauts patrimoines (CDHP) est le dispositif qui a fait l'objet d'un examen le plus poussé par les services de Bercy**, avec la rédaction d'un projet d'article, transmis à la commission des finances dans le cadre de la préparation du présent rapport, et une phase de consultation auprès de différentes organisations patronales et professionnelles.

Reprenant une logique différentielle, déjà appliquée au travers de la CDHR, le projet de CDHP peut être assimilé à une forme de taxe « Zucman » dont les paramètres **seraient modifiés pour se conformer à la jurisprudence constitutionnelle.**

La taxe « Zucman », une proposition largement débattue

L'impôt plancher sur la fortune ou « taxe Zucman » prend la forme d'une contribution différentielle sur le patrimoine, entendu au sens large, des plus grandes fortunes. Sa version la plus aboutie figure dans la proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale le 7 janvier 2025 par Mmes Eva Sas et Clémentine Autain et plusieurs de leurs collègues[1].

Elle fixe un seuil d'entrée à 100 millions d'euros de patrimoine, sans prévoir de mécanisme de décote permettant d'atténuer l'imposition des contribuables proches du seuil d'assujettissement. Sont concernées les personnes fiscalement domiciliées en France, pour leurs biens situés en France et à l'étranger, et les personnes domiciliées à l'étranger, pour leurs biens situés en France.

Un calcul différentiel permet de déterminer le montant de la nouvelle contribution. La somme due est égale à la différence, à condition qu'elle soit positive, entre :

- d'une part, le montant résultant de l'application d'un taux de 2 % à la valeur nette taxable du patrimoine du redevable, incluant les biens professionnels ;

- d'autre part, la somme des montants effectivement acquittés par le contribuable sur ses revenus (impôt sur le revenu, impôt sur la fortune immobilière et une partie des prélèvements sociaux).

Pour limiter le risque d'exil fiscal, un dispositif d'*exit tax* est prévu dans la proposition de loi pour assujettir à la contribution différentielle les personnes domiciliées en France plus de dix ans les cinq années suivant leur départ.

Quatre limites majeures ont été soulignées lors de l'examen de cette proposition[2].

Premièrement, au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, en ne prévoyant aucun plafonnement et en fixant un taux d'imposition à 2 %, la taxe Zucman présente un fort risque d'inconstitutionnalité. L'avis rendu par le Conseil d'État sur un dispositif proche (avec une assiette plus resserrée et un taux de 3 %) évoqué *supra*, confirme l'existence de ce risque.

Deuxièmement, cette proposition présente un rendement incertain et difficile à estimer compte tenu de la valorisation complexe du patrimoine financier et du risque d'exil fiscal. L'auteur de la proposition estime son rendement entre 15 et 25 milliards d'euros. Dans une note transmise à la commission des finances, la direction générale du Trésor estime toutefois que le rendement de la taxe après effets de comportement serait compris entre 3,5 et 5,5 milliards d'euros.

[1] *Adoptée en séance publique le 20 février 2025 à l'Assemblée nationale, la proposition de loi a été rejetée en séance publique au Sénat le 12 juin 2025.*

[2] *Mises en avant dans le rapport n° 689 (2024-2025) fait par M. Emmanuel Capus, au nom de la commission des finances, sur la proposition de loi instaurant un impôt plancher de 2 % sur le patrimoine des ultrariches, 4 juin 2025.*

Troisièmement, l'introduction de la taxe Zucman pourrait soulever, pour certains contribuables, une difficulté à s'acquitter de l'imposition sans se séparer de certains biens ou titres ou sans emprunter. Cette contrainte de liquidité est particulièrement forte lorsque le patrimoine professionnel est inclus et affecterait davantage les entreprises innovantes dont les revenus distribués peuvent être relativement faibles en comparaison de leur valorisation.

Quatrièmement, l'assiette de la taxe pourrait être diminuée par l'application des conventions fiscales portant sur les impôts sur la fortune, conclues par la France avec une cinquantaine d'États, et impliquerait d'éliminer une double imposition.

Source : commission des finances

La CDHP aurait présenté **trois caractéristiques principales**, présentées en annexe d'une note de la DLF aux ministres en date du 26 mars 2025.

Premièrement, elle aurait été **applicable aux contribuables résidant fiscalement en France** et aux **contribuables non-résidents** au titre de leur seul patrimoine français.

Deuxièmement, le montant dû au titre de la CDHP aurait correspondu à la différence entre :

- d'une part, le montant résultant de l'application au patrimoine (au sens du dispositif) des contribuables **d'un taux de 0,5 % ;**

- et, d'autre part, **le montant résultant de la somme** de l'impôt sur le revenu, de la CEHR, de la CDHR, des prélèvements sociaux (CSG, CRDS et prélèvement de solidarité) et de l'IFI **effectivement acquittés** par le contribuable et éventuellement majoré de l'avantage fiscal offert par l'application de plusieurs dépenses fiscales.

Contrairement à l'impôt de solidarité sur la fortune, **le montant de la CDHP n'aurait fait l'objet d'aucun plafonnement.** Le choix d'un taux plancher relativement faible (0,5 %) permet, en l'état de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, de **garantir la conformité du dispositif à l'exigence de respect du principe d'égalité devant les charges publiques**, y compris en l'absence de plafonnement. Selon la note précitée, l'application d'un plafonnement aurait sérieusement atteint « *l'efficacité redistributive de l'impôt et sa supériorité alléguée sur l'ISF.* »

Par ailleurs, le projet du Gouvernement prévoyait **un mécanisme de lissage pluriannuel** des impôts effectivement acquittés retenus dans le calcul de la contribution différentielle, pour prendre en compte l'irrégularité de certains revenus.

Troisièmement, l'assiette de la CDHP aurait correspondu au patrimoine net du contribuable, au 1er janvier, supérieur à une valeur vénale de deux millions d'euros[1]. Toutefois, cette assiette se serait vue appliquer un certain nombre d'exonérations. **Plusieurs d'entre elles auraient été directement reprises du régime de l'impôt de solidarité sur la fortune**, notamment **l'exonération totale des biens professionnels**[2]. **Deux exonérations nouvelles, susceptibles de minorer le rendement de la CDHP de plusieurs centaines de millions d'euros, ont également été envisagées**. D'une part, le Gouvernement a réfléchi à partiellement exonérer les parts des associés minoritaires dont le patrimoine est majoritairement investi dans une entreprise, en contrepartie d'un engagement de conservation. D'autre part, **il a étudié une exonération des parts de jeunes entreprises innovantes (JEI)**, voire de l'ensemble des PME européennes, acquises sur le marché secondaire, sous condition d'une durée de détention de deux ans et d'un engagement de conservation de deux ans.

Simulations du rendement de la contribution différentielle sur les hauts patrimoines selon trois hypothèses de seuil d'assujettissement

(en nombre de redevables, en millions et en milliards d'euros)

Seuil de patrimoine retenu	Nombre de redevables à partir des données de 2017	Rendement à partir des données de 2017, en milliards d'euros	Nombre de redevables à partir des données de 2023	Rendement à partir des données de 2023, en milliards d'euros
Deux millions d'euros	85 000	1,0	133 000	2,1
Trois millions d'euros	46 000	0,8	80 000	1,8
Cinq millions d'euros	20 000	0,6	41 000	1,5

Note : les données 2023 sont « vieillies » avec un plafonnement d'évolution à +/- 20 %.

Source : commission des finances d'après les données transmises par la direction générale des finances publiques

[1] *Même si d'autres seuils ont été simulés, dont un seuil à 5 millions d'euros et un seuil à 10 millions d'euros.*

[2] *Mais aussi l'exonération partielle des parts ou actions faisant l'objet d'un engagement de conservation (« ISF Dutreil »), l'exonération partielle des parts ou actions détenues par les salariés, mandataires sociaux ou retraités ayant exercé ces fonctions dans une société (sous conditions), l'exonération totale des titres reçus en contrepartie de souscription directe, indirecte ou intermédiée au capital initial ou augmentations de capital de PME européennes, l'exonération partielle des bois et forêts, des parts de groupements forestiers, des sommes déposées sur un compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA), des biens ruraux loués par bail à long terme, et des parts de groupements fonciers agricoles non exploitants lorsqu'ils ne peuvent pas bénéficier de l'exonération des biens professionnels et l'exonération totale des objets d'antiquité, d'art ou de collection et des droits de propriété littéraire, artistique ou industrielle.*

Dans son rapport de décembre 2025, « *Corriger les principales distorsions de l'imposition du patrimoine* », le Conseil des prélèvements obligatoires **a également proposé l'introduction d'une contribution différentielle sur la fortune personnelle**, n'incluant pas les biens professionnels dans son assiette et à un taux de 0,5 %, sans plafonnement. La proposition du CPO diffère cependant dans ses **modalités de calcul** (seul l'IFI serait déduit de la valeur du patrimoine déclaré), dans son **assiette** (aucune autre exonération que les biens professionnels n'est envisagée par le CPO) et dans son **seuil d'assujettissement** (fixé à cinq millions d'euros).

Le projet de CDHP n'a néanmoins pas été inscrit par le Gouvernement dans le projet de loi de finances initial pour 2026, ni introduit par voie d'amendement lors des débats parlementaires alors que plusieurs dispositifs d'imposition minimale du patrimoine ont été débattus à l'Assemblée nationale comme au Sénat. **Deux raisons principales expliquent ce renoncement :**

- une **appréciation d'ordre politique**, le dispositif de la contribution différentielle sur les hauts patrimoines est, parmi les différentes options étudiées par le Gouvernement, celle qui **ressemblait le plus à un rétablissement de l'impôt de solidarité sur la fortune**, dont la suppression constituait l'un des fondements de la réforme de la fiscalité du capital menée lors du premier quinquennat d'Emmanuel Macron ;

- et **les effets de bord fiscaux du dispositif envisagé**. Comme l'a rappelé le directeur de la législation fiscale, Laurent Martel, lors de son audition, la CDHP aurait concerné certaines catégories de contribuables n'ayant pas recours à des comportements d'optimisation, comme des retraités ayant un patrimoine immobilier important ou vivant de la plus-value de cession de leur entreprise.

En outre, les travaux préparatoires du projet de CDHP ont souligné **un risque d'inconstitutionnalité de ce dispositif, tenant à la cohérence de son assiette**. Eu égard à l'objectif poursuivi par cette imposition, à savoir garantir un taux d'imposition moyen minimal sur le patrimoine détenu, **le nombre et le niveau des exonérations d'assiette envisagées fragilisaient sa constitutionnalité**. De fait, le juge constitutionnel exerce un contrôle, limité à l'erreur manifeste d'appréciation, **de la cohérence de l'assiette retenue avec l'objectif poursuivi par le législateur.**

Tout en prenant acte de ces limites, **le président de la commission des finances estime que la CDHP constitue une piste de réflexion qu'il importe de ne pas écarter.** Le dispositif envisagé par le Gouvernement permettrait de neutraliser une part substantielle des méthodes d'optimisation des foyers les plus aisés, bien que, selon le CPO, cet impôt différentiel « *ne suffise pas à assurer une imposition réellement progressive du patrimoine des plus fortunés, du fait de l'exclusion des biens professionnels de l'assiette* ».

Son assiette plus resserrée **garantit néanmoins de limiter les externalités négatives sur le plan économique**, tout en assurant un surplus de recettes dans un contexte budgétaire dégradé. Au surplus, il s'agit, d'une imposition **susceptible d'être conforme à la jurisprudence constitutionnelle**, contrairement à d'autres propositions de contributions assises sur le patrimoine et nonobstant quelques interrogations mineures sur la cohérence de son assiette qu'il conviendra de lever. Lors de son audition, l'ancien ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Éric Lombard, a soutenu la création de cette CDHP.

Le rapporteur général estime, pour sa part, que les effets de bord présentés *supra* invitent à la plus grande prudence quant à l'introduction d'une contribution différentielle sur les hauts patrimoines. Le retour d'une imposition assise sur le stock de patrimoine **irait à l'encontre de la tendance constatée au sein des pays développés.** En 2018, l'OCDE a ainsi observé qu'entre 1990 et 2018, le nombre d'États prévoyant un impôt sur le patrimoine de « *forme classique* »[1] a fortement reculé et est passé de douze à quatre. Hormis la France, qui continue d'imposer le patrimoine immobilier, seules la Colombie, l'Espagne, la Norvège et la Suisse conservent une telle contribution[2]. En outre, une telle imposition **excèderait un objectif d'anti-optimisation et correspondrait davantage à une imposition de rendement**, dans un contexte où le taux de prélèvements obligatoires demeure très élevé. Enfin, eu égard au niveau global des prélèvements obligatoires en France (43,6 % du PIB, le deuxième plus élevé d'Europe après la Finlande), le risque est grand qu'une telle contribution conduise à l'évasion des hauts patrimoines, à des recettes fiscales bien moindres qu'espéré et ne porte *in fine* préjudice à la croissance économique du pays.

D. UNE RESTRICTION DU RÉGIME « DUTREIL » EST INTERVENUE DANS LA DERNIÈRE LOI DE FINANCES DANS UNE LOGIQUE ANTI-ABUS

Afin de limiter les pratiques d'optimisation fiscales dans le cadre du régime Dutreil, l'article 8 de la loi de finances pour 2026[3] a conduit à deux restrictions de ce dispositif.

D'une part, la loi de finances pour 2026 a entendu exclure du bénéfice de l'exonération partielle de DMTG la fraction de la valeur vénale des parts ou actions de la société éligible au pacte Dutreil représentative de **la valeur d'une liste d'actifs lorsqu'ils ne sont pas exclusivement affectés à l'activité professionnelle de cette société**. En miroir des actifs retenus pour déterminer l'assiette de la taxe holdings, le législateur a en effet souhaité retirer du champ d'application du régime Dutreil des actifs considérés comme

---

[1] *C'est-à-dire assis sur le patrimoine net de dettes. D'autres États, comme la Belgique ou l'Italie, conservent des taxes ciblées sur certaines fractions du patrimoine.*

[2] *OCDE*, « The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD », OECD Tax Policy Studies, *N° 26*, OECD Publishing, *2018*.

[3] *Issu de l'adoption de trois amendements identiques en première lecture au Sénat.*

des « biens somptuaires ». L'article 787 B du CGI énumère donc limitativement une série d'actifs visés par cette exclusion[1]. Afin de prévenir des stratégies de contournement, **l'exclusion s'applique également aux actifs logés dans les filiales ou sous-filiales de la société concernée**.

Cette exclusion n'est pas absolue ; les biens énumérés ne sont exclus du champ d'application du régime Dutreil **que s'ils ne sont pas exclusivement affectés à l'activité professionnelle éligible de la société**. Cette affectation exclusive doit être vérifiée :

- sur une période d'au moins trois ans avant la transmission ;

- ou, à défaut, depuis l'acquisition des actifs jusqu'à la fin de l'engagement individuel de conservation ou la cession de l'actif avant la fin de cet engagement de conservation.

D'autre part, la durée de l'engagement individuel de conservation a été portée à six ans, contre quatre ans auparavant. Il s'agit d'un retour à l'état du droit préexistant à la loi de finances pour 2008, mais pas à celui du dispositif initial[2]. La durée totale des engagements de conservation **est donc de huit ans**.

Si elles devraient permettre de recentrer le dispositif Dutreil sur son objectif initial de préservation de la stabilité de l'actionnariat et de la pérennité des entreprises, en limitant certains comportements d'optimisation, **ces deux modifications apparaissent d'une portée relativement limitée par rapport aux propositions émises** par la Cour des comptes[3] et le Conseil des prélèvements obligatoires[4], dans leurs travaux les plus récents.

Deux principaux axes d'évolution supplémentaires sont en effet envisagés conjointement par ces deux institutions, notamment dans l'objectif de prévenir les cas d'optimisation fiscale sans lien avec l'activité professionnelle.

En premier lieu, **elles recommandent d'exclure du bénéfice de l'avantage fiscal du régime Dutreil l'ensemble des actifs non professionnels**, et non seulement les « biens somptuaires ».

---

[1] *Soit, les biens affectés à l'exercice de la chasse, les biens affectés à l'exercice de la pêche, les véhicules de tourisme, au sens de l'article L. 421-2 du code des impositions sur les biens et services, les yachts, les bateaux de plaisance à voile ou à moteur et les aéronefs, les bijoux, les métaux précieux et les objets d'art, de collection ou d'antiquité, à l'exclusion de ceux bénéficiant du régime prévu à l'article 238* bis *AB du CGI, les chevaux de course ou de concours, les vins et les alcools et les logements et résidences.*

[2] *L'article 11 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000 prévoyait une condition de conservation de huit ans.*

[3] *Cour des comptes,* « Le Pacte Dutreil : un dispositif fiscal en forte croissance à mieux cibler », *novembre 2025.*

[4] *Conseil des prélèvements obligatoires,* « Corriger les principales distorsions de l'imposition du patrimoine », *décembre 2025.*

Une telle évolution est envisagée de longue date par l'administration fiscale, sans concrétisation à ce jour. Parmi les documents transmis au Président et au Rapporteur général, une note de la DGFiP adressée aux ministres le 28 septembre 2020 **recommande de recentrer l'exonération partielle de DMTG sur la fraction de la valeur vénale des parts et actions transmises correspondant à des biens affectés à l'activité opérationnelle de la société**[1]. Dans cette perspective, la direction de la législation fiscale a constitué en 2024 un groupe de travail, associant des représentants du MEDEF, du METI et de l'association française des entreprises privées (AFEP), comme l'avait relevé l'inspection générale des finances[2].

En second lieu, la Cour des comptes, comme le CPO, propose de limiter la dépense fiscale associée au pacte Dutreil **en abaissant le taux d'exonération partielle de 75 % à 50 %, ce qui constituerait un retour au droit en vigueur** avant la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises. Un tel abaissement représenterait un gain fiscal potentiel de l'ordre de 1,3 milliard d'euros. Une option alternative consisterait à abaisser le taux d'exonération partielle au-delà d'un certain seuil d'actifs transmis.

---

[1] *Proposition réitérée dans une note de la direction de la législation fiscale en date du 3 octobre 2023.*
[2] *Inspection générale des finances, Revue de dépenses : les aides aux entreprises, Fiche technique n° 5 : Le pacte Dutreil, mai 2024.*

CONCLUSION

Compter uniquement sur de nouvelles recettes pesant sur les plus fortunés pour procéder à une consolidation budgétaire reviendrait sans nul doute à se méprendre sur **l'ampleur de l'effort requis pour stabiliser la dette, plutôt de l'ordre de 120 milliards d'euros à horizon 2029**.

Par contraste, selon deux chercheurs de l'OFCE[1], **les recettes à attendre d'une correction de la dégressivité soulignée par la note de l'IPP**, seraient d'**environ 4,4 milliards d'euros par an** – calcul de l'« *écart à la norme de non-dégressivité* »[2], dont l'essentiel serait concentré sur les 75 foyers les plus aisés (3,2 milliards d'euros, soit 72 % du total).

Si les trajectoires de réduction du déficit public et de décarbonation imposeront à tous des efforts importants, la présentation de contributions sur les seuls foyers très fortunés en tant que **mesures de rendement, venant en quelque sorte se substituer aux efforts du reste de la population française**, dans l'objectif de résorption du déficit public a été très contestée, par les concepteurs de ces contributions[3], comme par d'autres de leurs défenseurs, comme les économistes Olivier Blanchard ou Jean Pisani-Ferry.

La France enregistre le second **taux de prélèvements obligatoires** le plus élevé de l'Union européenne. Le Fonds monétaire international (FMI) a indiqué récemment qu'« *un recours accru aux hausses d'impôts n'est **ni réaliste ni souhaitable**, compte tenu des risques qu'il ferait peser sur la confiance des entreprises, la compétitivité et la croissance* »[4].

---

[1] *G. Allègre et X. Timbeau,* « Pourquoi et comment taxer les plus riches ? », *document de travail de l'OFCE, 2026.*

[2] *Il pourrait s'agir d'une borne basse pour deux raisons : d'une part, le taux d'imposition des plus fortunés est calculé dans l'étude de l'IPP par l'imputation d'un même IS à toutes les entreprises, alors que le taux effectif des plus grandes entreprises est en général plus faible ; d'autre part, il pourrait être décidé de calculer un écart à la progressivité plutôt qu'un simple écart à la non-régressivité.*

[3] *G. Zucman et O. Saez appellent à* « dépasser Laffer » (Le Triomphe de l'injustice, *chap. 8) :* « Les gouvernements démocratiques peuvent raisonnablement choisir d'appliquer aux riches des taux supérieurs à ceux qui maximisent les recettes fiscales – c'est-à-dire que détruire une partie de l'assiette fiscale peut être dans l'intérêt de la collectivité », *l'*« extrême richesse » *étant assimilée à* « une externalité négative ». Des « taux quasi-confiscatoires » *n'auraient dans ce contexte* « pas pour but de financer les services publics à long terme mais de réduire le revenu des ultra-riches, d'empêcher ou d'entraver les diverses formes de rente associées à la possession d'une richesse extrême [...], de redistribuer le pouvoir économique [...] et de favoriser la concurrence sur les marchés ».

[4] *Dans cette* « *Déclaration des services du FMI à l'issue de leur mission de 2026 au titre de l'article IV en France* », *l'institution précise que si néanmoins des mesures de recettes supplémentaires devaient être décidées, elles* « devraient en priorité viser à réduire les niches fiscales, éliminer les dépenses fiscales inefficaces et corriger les distorsions dans la taxation des revenus du capital, tout en renforçant le civisme fiscal et l'équité du système ».

Le contexte de concurrence fiscale et de mobilité des capitaux impose en outre d'agir avec prudence[1]. Comme le souligne l'association française du *family office* (AFFO), toute hausse de la pression fiscale devrait être appréciée non seulement au regard des recettes attendues, mais aussi de ses effets sur l'attractivité, la localisation des investissements, le maintien des centres de décision et la compétitivité de l'économie.

Si d'éventuelles réactions migratoires[2] face à un impôt sur la fortune semblent pouvoir être efficacement contrebalancées par la mise en place d'une *exit tax* suffisamment dissuasive[3], les entrepreneurs pourraient, avant même le développement de leur activité, être incités à localiser celle-ci sous une juridiction plus clémente.

De fait, **seuls quatre pays de l'OCDE disposent encore d'un impôt sur la fortune**[4]. La France impose déjà la détention du patrimoine immobilier (24 % de ses impôts sur le patrimoine), les transactions et transmissions (34 % de ce total), ainsi que les revenus tirés du patrimoine (42 %), pour un total de 112 milliards d'euros en 2023. L'imposition de la détention et des mutations du patrimoine représente 8,1 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires en France, significativement au-dessus de la moyenne de l'OCDE, de 5,3 %.

Selon une typologie proposée par Stefanie Stantcheva, les difficultés de conception d'une imposition du *stock* peuvent conduire à envisager de le taxer à l'occasion de *flux*, par exemple en visant les *revenus* du capital et les *mutations* patrimoniales[5], « *les effets de la taxation des successions sur l'épargne et la consommation étant a priori plutôt faibles* »[6].

Le président de la commission des finances considère quant à lui qu'un rééquilibrage de la fiscalité est nécessaire et que, face au constat de la faiblesse de l'imposition de certains hauts patrimoines, il faudra remettre l'ouvrage sur le métier concernant ce qui s'assimile à une contribution différentielle sur les hauts patrimoines (CDHP), telle qu'envisagée par le ministre Éric Lombard en 2025. De fait, imposition des plus hauts patrimoines a déjà implicitement été mise en place en 2025 et 2026 avec la surtaxe d'impôt

---

[1] *Les projets initiaux d'impôt minimal sur le patrimoine ont été défendus dans le cadre de la présidence brésilienne du G20.*

[2] *Ces réactions seraient significatives parmi les plus fortunés, mais les effets globaux sur leurs entreprises restent néanmoins modestes :* « les réactions migratoires à une augmentation de 1 point de pourcentage du taux maximal de l'impôt sur la fortune réduisent l'emploi de 0,02 %, les investissements de 0,07 % et la valeur ajoutée de 0,10 % ». *K. Jakobsen, H. Kleven, J. Kolsrud, C. Landais, M. Munoz,* « Taxing Top Wealth : Migration Responses And Their Aggregate Economic Implications », *document de travail du NBER n° 32153, janvier 2026.*

[3] *C. Blandhol,* « *Curbing Tax Flight ?* », *2025.*

[4] *Il s'agit de l'Espagne, de la Norvège et de la Colombie. Récemment, des impôts sur le capital ont été discutés au Danemark, en Californie et dans l'État de New York.*

[5] *Cela reviendrait à renouer avec la logique exposée par Emmanuel Macron dans la revue* Risques *en 2016 :* « Si on a une préférence pour le risque face à la rente, ce qui est mon cas, il faut préférer la taxation sur la succession aux impôts de type ISF ».

[6] *J. Goupille-Lebret et J. Infante,* « Behavioral Responses to Inheritance Tax: Evidence from Notches in France », Journal of Public Economics, *2018.*

sur les sociétés, impôt qui frappe les revenus non distribués des sociétés, mais présentant sans doute des effets de bord sans doute plus importants qu'une CDHP.

Le sujet ne cesse d'être remis sur le devant de la scène, de nombreuses contributions ayant été versées au débat public sur cette question : Fondapol[1], Terra Nova[2], fondation Jean Jaurès[3], OFCE[4], François Ecalle[5]…

Toutefois, l'état d'ignorance avancée de la puissance publique sur le patrimoine des ménages et sur ses principales caractéristiques, auquel le présent rapport propose de remédier par plusieurs mesures, rend très incertains les effets de toute nouvelle mesure fiscale.

À titre d'exemple, si 20 milliards d'euros annuels étaient attendus de la « taxe Zucman » par son initiateur[6], il semble que le rendement aurait plutôt été de 5 milliards d'euros (soit environ ce que rapportait déjà l'ISF avant sa suppression) une fois pris en compte les effets comportementaux, selon plusieurs économistes dont Xavier Jaravel, président du Conseil d'analyse économique – et ce même en prenant pour hypothèse un taux de 2 % sur la valeur du patrimoine qui aurait selon toute vraisemblance été inconstitutionnel.

Plusieurs précédents invitent également à la prudence quant à la capacité du Gouvernement à anticiper les effets des mesures fiscales nouvelles, qu'il s'agisse de rendements inférieurs aux prévisions (contribution différentielle sur les hauts revenus), **de dépenses fiscales sous-évaluées** (« pacte Dutreil », « niche Copé ») **ou des débats récents sur certains dispositifs complexes** (taxe sur les holdings).

Dans ce contexte, **rétablir une connaissance du patrimoine au moins équivalente à celle qui avait cours jusqu'aux années 2010 apparaît comme un préalable nécessaire**. Au-delà des hypothèses et de l'analyse par défaut des données sur l'IFI, cela permettra d'expliquer clairement ce qui permet à des foyers **fortunés** d'éviter l'impôt, éclairera les mécanismes de suroptimisation qui permettent de piloter le revenu fiscal et permettra tant à l'exécutif qu'au législateur de prendre de décider en toute connaissance de cause.

---

[1] *V. Fouquet, « L'impasse de la « taxe Zucman » : pour une réforme fiscale équitable et efficace », Fondapol, juin 2026.*

[2] *Fippadict, G. Hannezo, « Quel rendement peut-on réellement attendre de la taxation des plus fortunés ? », 2024.*

[3] *A. Ouizille, T. Iberrakene, B. Julien-Vauzelle, « Face à la « grande transmission », l'impôt sur les grandes successions », 2024, fondation Jean Jaurès.*

[4] *G. Allègre et X. Timbeau, «* Pourquoi et comment taxer les plus riches ? *», document de travail de l'OFCE, 2026.*

[5] *F. Ecalle, « Une alternative à la taxe Zucman », Le Nouvel économiste, juin 2025.*

[6] *Le nombre de contribuables qui auraient été assujettis à cette taxe n'a cependant jamais été connu.*

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. COMMUNICATION DE MM. CLAUDE RAYNAL ET JEAN-FRANÇOIS HUSSON SUR LES PREMIERS ÉLÉMENTS COMMUNIQUÉS SUR LES « MILLIERS DE TRÈS FORTUNÉS NE PAYANT PAS L'IMPÔT SUR LE REVENU (18 FÉVRIER 2026)

Réunie le mercredi 18 février 2026, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a entendu une communication de MM. Claude Raynal et Jean-François Husson, sur les premiers éléments communiqués sur les « milliers de très fortunés ne payant pas l'impôt sur le revenu ».

M. Claude Raynal, président. – Monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, est-il vrai, pour citer précisément les mots de l'ancien ministre de l'économie Éric Lombard dans le journal *Libération*, que, dans notre pays, « *parmi les personnes les plus fortunées, des milliers […] ne paient aucun impôt sur le revenu* » ?

C'est la question sur laquelle nous nous sommes penchés, car cette déclaration ne manquait pas de piquant de la part d'un ministre ayant fraîchement quitté ses fonctions et alors que le budget 2026 était en passe d'être voté. La ministre Amélie de Montchalin avait, quant à elle, répondu qu'« *il n'est pas vrai que des dizaines de milliers de Français fortunés ne paieraient aucun impôt sur le revenu* ». Ce désaccord entre deux membres ou anciens membres du Gouvernement a interpellé beaucoup d'entre nous et de nos concitoyens, d'autant qu'il s'agit d'éléments qui ont été au cœur des débats budgétaires de cet automne et le seront encore, sans nul doute, l'automne prochain.

Nous avons donc souhaité faire la lumière sur cette question et pouvoir en informer nos concitoyens. Sur le fondement de l'article 57 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (Lolf), nous nous sommes rendu le 20 janvier dernier au ministère des comptes publics pour mener un contrôle sur pièces et sur place à la suite d'un courrier dans lequel nous posions un certain nombre de questions. Par la suite, nous avons sollicité, par deux courriers supplémentaires, la transmission d'une série de notes et de données afin d'approfondir la problématique.

À partir des éléments auxquels nous avons eu accès, nous sommes en mesure de vous apporter une réponse sans équivoque à la question débattue par les deux ministres. Nous allons vous exposer ce que nous avons découvert, puis vous apporter certaines explications. Les travaux que nous poursuivrons avec le rapporteur général nous permettront d'interroger un certain nombre d'experts de la question afin d'affiner l'analyse et, bien sûr, d'avancer sur des pistes d'action.

Lors de notre visite à Bercy, nous avons pu échanger pendant près de deux heures avec le directeur général adjoint de la direction générale des finances publiques (DGFiP), le service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal, la direction de la législation fiscale (DLF) et le département des études et statistiques fiscales.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Premier constat : la DGFiP a confirmé le manque de données disponibles sur le patrimoine mobilier des ménages, en particulier depuis 2016. En effet, l'administration fiscale ne dispose plus de données fiables sur le patrimoine total des Français depuis la suppression de l'impôt sur la fortune (ISF).

Pour identifier les contribuables les plus aisés, la DGFiP s'appuie, faute de mieux, sur les déclarations de ces contribuables, c'est-à-dire le patrimoine assujetti à l'ISF jusqu'en 2016 et à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) depuis 2017. Depuis la fin de l'ISF, les foyers les plus aisés ne sont plus tenus de déclarer leur patrimoine mobilier à la DGFiP, qui ne dispose donc plus de données à date sur ce point. Je précise que cela ne signifie pas pour autant que la connaissance des patrimoines avant 2016 était complète, notamment pour les plus hauts patrimoines. L'ISF n'était en effet déclaré que pour une « fraction de la valeur nette taxable du patrimoine » : il existait donc déjà un écart entre le patrimoine imposable à l'ISF et le patrimoine total, la différence étant notamment constituée des actifs professionnels. Or pour les plus fortunés, cette composante professionnelle est majoritaire.

L'Institut des politiques publiques (IPP) avait déjà mis en avant ce trou noir statistique dans sa note pionnière de juin 2023. Pour évaluer le patrimoine autre qu'immobilier, nous ne disposons donc plus que de deux sources principales : d'une part, l'enquête « Histoire de vie et patrimoine », réalisée par l'Insee tous les trois à six ans depuis 1986, mais cette enquête, à laquelle il est certes obligatoire de répondre lorsque l'on est sollicité, est jugée peu fiable au-delà des 1 % des ménages les plus riches, en raison notamment d'une diversité plus importante de situations patrimoniales dans le haut de la distribution ; d'autre part, les déclarations de transmission, qui interviennent ponctuellement lors d'une succession ou d'une donation. Cependant, en raison de retards dans le déploiement de la télédéclaration des successions, initialement prévu par le législateur au plus tard pour juillet 2025, ces données ne peuvent être exploitées par l'administration, en dépit de recommandations répétées de la Cour des comptes.

La DGFiP nous a par ailleurs indiqué réfléchir à des travaux en lien avec l'IPP visant à améliorer la connaissance du patrimoine professionnel des ménages, en mettant en relation les foyers fiscaux avec leurs participations dans des entreprises.

M. Claude Raynal, président. – Deuxième constat : les déclarations de l'ancien ministre Lombard se trouvent vérifiées par les données dont nous avons eu connaissance concernant certains très hauts patrimoines, voire des contribuables de l'IFI. De fait, il existe un décalage entre l'ampleur du patrimoine déclaré par les ménages les plus aisés et l'imposition de leurs revenus.

Je constate que les éléments qui nous ont été transmis le 17 janvier ne permettaient pas de confirmer la déclaration d'Éric Lombard. En revanche, l'envoi que nous avons reçu le 31 janvier, à la suite de notre courrier et de notre visite, apporte une réponse tout autre. Cela tient au fait que le premier envoi ne contenait de données, vraisemblablement, que sur quelques-uns des 0,0002 % des plus riches, c'est-à-dire 78 foyers fiscaux « milliardaires » en 2016. Le second envoi portait, quant à lui, plus largement, sur près de 190 000 foyers assujettis à l'IFI en 2024, c'est-à-dire le « top 0,5 % ». Il n'est pas tout à fait normal que l'information au Parlement n'ait pas été d'emblée exhaustive.

Ainsi, à l'occasion de son premier envoi, Bercy nous a communiqué un tableau réalisé dans le cadre d'une étude préliminaire relative à une contribution différentielle sur les hauts patrimoines (CDHP) donnant à voir dix cas d'application, parmi les 500 plus grandes fortunes de France, à partir des déclarations ISF de 2016. Sans pouvoir révéler de chiffres précis, couverts par le secret fiscal, nous avons pu observer à partir de ce document, également communiqué au président Coquerel, que le niveau du revenu fiscal de référence (RFR) et de l'impôt sur le revenu (IR) acquitté demeure particulièrement bas, rapporté au patrimoine total des contribuables présentés : entre 0 % et 4 %.

Mais c'est le second envoi de Bercy qui est le plus instructif. Il comprenait deux autres tableaux réalisés à notre demande, qui nous ont permis d'observer la proportion des foyers assujettis à l'IFI, c'est-à-dire ceux qui détiennent un patrimoine immobilier net d'au moins 1,3 million d'euros, et dont le niveau d'imposition sur le revenu est nul ou négatif, catégorie que nous appellerons pour simplifier, à partir d'ici, les « foyers IFI à IR nul ou négatif ».

Il apparaît, à partir des données fiscales de 2024, que sur le total des 189 060 foyers fiscaux assujettis à l'IFI et à l'IR, 9,8 % sont des foyers IFI à IR nul ou négatif, une proportion ramenée à 7,3 % en retraitant les chiffres des non-résidents et des personnes décédées en cours d'année. En clair, hors situations exceptionnelles, 13 335 contribuables à l'IFI ne paient pas l'IR – et ce sont 18 525 foyers au total, soit 9,8 % des assujettis à l'IFI. Combien bénéficient d'un impôt négatif, par le biais des crédits d'impôt ? L'information ne nous a pas été communiquée, mais nous l'avons demandée.

Fait marquant, plus le patrimoine immobilier est élevé, plus la proportion d'IR nul ou négatif augmente. Même après retraitement des décès de l'année et des non-résidents, la proportion ne diminue pas et augmente même légèrement tout en haut de la distribution : ainsi, au sein des 0,1 % des foyers disposant des plus importants patrimoines immobiliers, soit 41 414 foyers fiscaux, la proportion de foyers IFI à IR nul est de 10,2 %, soit 4 240 foyers ; la proportion est ramenée à 6,3 % en excluant les non-résidents et les décès de l'année, soit encore 2 484 foyers.

Au sein des 0,01 % des foyers disposant des plus importants patrimoines immobiliers, soit 4 144 foyers fiscaux, cette proportion s'élève même à 14,9 %, soit 619 ménages – et à 7,6 % en excluant les non-résidents et les décès, ce qui correspond à 289 foyers fiscaux.

Nous avons également pu disposer d'une répartition des foyers IFI à IR nul ou négatif par département, permettant d'identifier les territoires où sont domiciliés la plus grande proportion de ces ménages. Sans surprise, exception faite des non-résidents, Paris est de loin le territoire qui, en valeur absolue, compte le plus de foyers dans cette situation, avec 3 373 foyers.

Conclusion : Éric Lombard avait donc, manifestement, raison. Amélie de Montchalin n'avait pas totalement tort non plus puisque ce ne sont pas « *des dizaines de milliers de Français* » qui sont dans cette situation, selon la formule qu'elle a pour sa part utilisée, mais bien « des milliers », comme l'indiquait Éric Lombard : il est question de 18 525 contribuables au total, dont 13 335 contribuables, en excluant les décès dans l'année et les non-résidents…

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Une fois ce diagnostic établi, il reste à comprendre les mécanismes qui peuvent expliquer cette disproportion entre la richesse de ces près de 19 000 foyers appartenant aux 0,5 % les mieux dotés en patrimoine immobilier, et leur imposition sur le revenu nulle, voire négative.

Rappelons en préambule que la détention d'un patrimoine immobilier important ne va pas nécessairement de pair avec un revenu important. C'est généralement le cas, parce que ce patrimoine immobilier peut générer des loyers et qu'il s'accompagne bien souvent de patrimoine mobilier, qui génère lui-même des revenus. Mais ce n'est pas toujours le cas : l'exemple le plus extrême qui nous a été communiqué est celui d'un foyer fiscal détenant près de 150 millions d'euros de patrimoine immobilier net, mais faisant partie de cette catégorie des foyers à IR nul ou négatif.

Pour une partie des foyers IFI à IR nul ou négatif, l'explication est simple : il s'agit de contribuables non résidents, assujettis à l'IFI, car détenant des biens immobiliers en France, mais dont les revenus sont imposés hors de France. Classiquement, les conventions fiscales prévoient en effet que les revenus d'emploi sont imposés dans l'État d'exercice de l'activité.

Cette explication est également valable pour les contribuables frontaliers ou transfrontaliers, même si les données transmises ne font pas apparaître une plus forte proportion de foyers IFI à IR nul dans nos départements frontaliers.

Certains mécanismes assez intuitifs contribuent à expliquer ces 19 000 foyers IFI à IR nul ou négatif. D'abord, l'âge moyen du premier déclarant des foyers assujettis à l'IFI est de 70 ans et il est vraisemblable que beaucoup des foyers IFI à IR nul soient des retraités, dont les revenus de remplacement sont nécessairement plus faibles que leurs anciens revenus salariaux. Parmi eux, des personnes qui n'étaient pas nécessairement très fortunées à l'origine ont bénéficié de la hausse considérable des prix de l'immobilier sur les décennies passées, conduisant même certains à franchir le seuil de 1,9 million d'euros de patrimoine immobilier avant l'abattement de 30 % sur la résidence principale, ce d'autant plus que le barème de l'IFI n'a pas été actualisé depuis plusieurs années. Le cas limite est celui de « la veuve de l'île de Ré », et je précise que les décès de l'année sont déjà distingués dans les données que nous venons de vous communiquer.

Plus largement, même des ménages avec des revenus élevés peuvent se retrouver avec un IR à zéro par la combinaison des deux mécanismes suivants : d'une part, de nombreux revenus sont exonérés et, de ce fait, non comptabilisés dans le RFR, par exemple les plus-values sur la cession de la résidence principale. Dans ce cas, un RFR très bas permettrait au demeurant à ces ménages d'accéder à certaines prestations sociales sous conditions de ressources ou à certains services publics locaux à des tarifs préférentiels. Le RFR des foyers IFI à IR nul ou négatif n'ayant pas été communiqué, alors que nous l'avons demandé, il n'est pas permis à ce stade de connaître le poids de cette explication.

D'autre part, de nombreux crédits ou réductions d'impôt, que nous connaissons tous et qui ont pour certains été discutés lors du dernier projet de loi de finances (PLF), s'appliquent ensuite à l'impôt dû, lui-même déjà mité. Les modalités de recouvrement de l'impôt telles que le quotient familial entrent enfin en jeu.

Tous ces mécanismes sont des facteurs bien connus d'érosion de l'impôt sur le revenu.

M. Claude Raynal, président. – Au-delà de ces premiers éléments d'explication, une part du faible niveau d'imposition de foyers fiscaux disposant d'un patrimoine immobilier élevé pourrait s'expliquer par des comportements d'optimisation fiscale que l'on pourrait qualifier de particulièrement « agressifs » dans certains cas, pour arriver à un IR nul ou quasi nul.

S'il n'est pas possible à ce stade d'en mesurer précisément l'ampleur, les services du contrôle fiscal ont mis en avant, lors de notre entretien, deux mécanismes principaux d'optimisation : d'une part, le recours à des holdings

patrimoniales qui présente des « zones de risque » fiscales permettant de contourner l'imposition des revenus, mais aussi celle des transmissions ; d'autre part, une utilisation abusive du régime de l'apport-cession qui permet, de report en report d'imposition, de différer indéfiniment l'imposition de plus-values de cession mobilières, jusqu'à leur effacement en cas de transmission.

Il s'agit de « zones grises » d'optimisation, pour lesquelles la caractérisation de l'abus de droit devant le juge est possible, mais particulièrement complexe. Ces mécanismes d'optimisation agressive ou de « suroptimisation », comme le dit le Gouvernement, peuvent très bien se cumuler avec les éléments présentés par le rapporteur général.

Au total, *a fortiori* si l'on combine plusieurs ou l'ensemble de ces facteurs – hausse de l'immobilier, foyers à la retraite, revenus exonérés d'impôt, dépenses fiscales, voire recours à des mécanismes de « suroptimisation » comme les holdings ou l'apport-cession –, on voit comment il est possible, pour des milliers de personnes très fortunées, de ne payer aucun IR.

Il ne faut pour autant pas céder aux raccourcis faciles : cette situation ne signifie pas que ces foyers IFI à IR nul ne paient aucun impôt ni cotisation sociale. À commencer, par construction, par l'IFI, même si les sommes dont ils s'acquittent au titre de cet impôt n'ont pas été encore été communiquées.

D'autres éléments doivent du reste nous être transmis dans les prochains jours. Nous avons en effet envoyé un questionnaire détaillé complémentaire et nous avons bon espoir que ces nouvelles données permettront d'affiner notre analyse. Nous entendons poursuivre nos travaux et explorer certaines pistes pour proposer ensuite d'éventuelles recommandations. Bien entendu, nous vous rendrons compte de ces résultats.

L'équité fiscale sera l'un des enjeux majeurs du prochain PLF, et probablement de la campagne présidentielle : il nous faut donc impérativement avancer, à la fois en termes de précisions de l'information et en matière de solutions à apporter pour combler les trous du dispositif.

M. Victorin Lurel. – Merci pour cet excellent travail qui dissipe les incertitudes liées aux déclarations contradictoires des différents ministres.

Afin de bien comprendre les mécanismes, je prendrai l'exemple d'une personne détenant un patrimoine immobilier important : si elle perçoit des loyers, elle doit bien les faire figurer dans sa déclaration d'IR au titre des revenus fonciers. Comment peut-on échapper à l'impôt dans ce cas ?

Mme Vanina Paoli-Gagin. – Merci pour ce contrôle sur pièces et sur place, dont les résultats sont fort intéressants. Une interopérabilité entre les systèmes d'information des administrations fiscales et sociales existe-t-elle afin de pouvoir déterminer si certaines aides sont versées à des ultra-riches ?

Par ailleurs, j'invite à la prudence sur le régime de l'apport-cession, qui permet de financer nombre de PME et de petites et moyennes industries (PMI) par des fonds propres.

M. Claude Raynal, président. – Je précise que nous parlons de personnes qui détiennent un patrimoine significatif, et à ce titre souvent des revenus significatifs, mais pas uniquement des « ultra-riches » : quelques millions d'euros suffisent pour être assujetti à l'IFI, ce qui forme une catégorie plus large.

M. Grégory Blanc. – Quel est le nombre de personnes qui ne paient pas d'IR et qui détiennent des parts dans une holding ?

M. Raphaël Daubet. – Il me semblerait utile, lorsque nous entrerons dans le détail des sujets, d'évoquer quelques cas « cliniques » – comme cela peut se pratiquer en médecine –afin d'illustrer les schémas.

M. Claude Raynal, président. – Là il peut résider une limite de l'exercice, car les cas les plus clairs sont couverts par le secret fiscal.

M. Raphaël Daubet. – L'anonymat ne permet-il pas de contourner cet obstacle ?

M. Claude Raynal, président. – Non, car il est parfois possible d'identifier les personnes.

M. Michel Canévet. – Merci pour ces travaux très utiles : il était nécessaire de faire la lumière sur la situation et il serait particulièrement dommageable que la démarche n'aille pas à son terme. À votre connaissance, des mesures de contrôle fiscal ont-elles été menées afin de cibler les personnes qui pourraient être concernées ?

M. Claude Raynal, président. – Les services fiscaux sont très attentifs à ce sujet, mais se heurtent très souvent à la définition de l'abus de droit : tout l'enjeu consiste à déterminer s'il est question d'une utilisation de dispositifs d'optimisation légaux, ou s'il s'agit d'une « suroptimisation », et donc d'un abus de droit. L'administration s'en remet alors au juge pour engager une discussion à ce sujet, mais elle ne l'emporte pas toujours. J'ajoute que dans la suite de nos travaux, nous ferons en sorte de pouvoir revenir vers vous avec le nombre de contrôles effectués.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Le sujet suscite beaucoup d'intérêt et sans doute des attentes différentes de la part des uns et des autres, mais il me semble que nous sommes tous attachés aux principes de justice et d'équité fiscale.

Nous vous avons décrit la manière dont notre collecte d'informations a progressé, grâce à un premier questionnaire et à une visite sur place que nous avons complétée par des questions, des éléments de réponse plus aboutis nous ayant été communiqués dans les dix jours qui ont suivi.

Au travers du rapport d'étape que nous venons de vous présenter, nous avons souhaité nous approcher au plus près de la réalité, l'objectif étant d'être capables de distinguer les sujets relativement marginaux – tel que le cas d'une personne dont les revenus sont modestes, mais dont le patrimoine immobilier a pris beaucoup de valeur – et d'analyser les mécanismes de « suroptimisation ».

Nous n'entrerons pas nécessairement dans le détail de chaque mécanisme, mais tâcherons avant tout d'identifier des phénomènes déviants en termes de niveau d'imposition rapporté à la fortune mobilière et aux revenus. Nous avons envoyé des questionnaires complémentaires afin d'affiner nos connaissances et d'éviter les polémiques. Selon moi, l'expression d'Éric Lombard était la plus juste, tandis que l'ancienne ministre des comptes publics a évoqué des « dizaines de milliers de Français » alors que personne n'avait avancé de tels chiffres.

Pour revenir sur le régime de l'apport-cession, certes utile pour l'investissement, je précise que quelques alertes ont été lancées et que des amendements visant à éviter des débordements ont été déposés à ce sujet au Sénat dans le cadre des discussions autour du dernier PLF et dont un a été adopté et retenu dans le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité.

De manière générale, les contrôles auxquels nous avons procédé au cours des trois dernières années sur des sujets d'actualité assez brûlants ont systématiquement démontré le sérieux et la mesure de nos travaux, quand bien même ils ont pu susciter la polémique en leur temps.

Il est donc important de conserver, sur ce sujet, cette approche fondée sur un travail sérieux et discret : nous tâcherons d'être à la fois efficaces et équilibrés dans nos conclusions, en pointant les abus manifestes lorsqu'ils existent et en expliquant les mécanismes qui permettent des réductions d'impôts. Des mesures pourront ensuite être proposées si nous estimons collectivement qu'il convient d'y porter remède.

M. Claude Raynal, président. – J'ajoute que nous ne pouvons pas citer des situations qui seraient trop précises et donc aisément reconnaissables, ce qui était le cas dans les premiers tableaux qui nous ont été transmis. En revanche, nous pourrons présenter des cas plus standards concernant des groupes plus larges de contribuables, ce qui permettra de décrire les différents montages.

L'une des principales difficultés tient à l'accès aux données relatives au patrimoine : en dehors de l'IFI, nous ne disposons d'aucune information solide depuis la disparition de l'ISF. Ces questionnements relatifs à une information fiable représentent un préalable à toute discussion, et nous continuerons à travailler sur ces aspects.

II. EXAMEN EN COMMISSION (17 JUIN 2026)

Réunie le mercredi 17 juin 2026, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a entendu une communication de MM. Claude Raynal et Jean-François Husson, rapporteurs, sur l'imposition des hauts patrimoines.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Autorité de la statistique publique (ASP)

- Mme Mireille ELBAUM, présidente ;
- M. Luc BRIÈRE, rapporteur.

Banque de France

- M. Xavier DEBRUN, directeur général des statistiques, des études et de l'international ;
- Mme Marie-Laure BARUT-ETHERINGTON, adjointe au directeur général des statistiques, des études et de l'international ;
- Mme Diane GRIFFON, chargée de mission auprès de la conseillère parlementaire.

Cabinet d'avocats Bredin-Prat

- Me Sébastien DE MONES, avocat ;
- Me Françoise PANEL, avocate.

CMS Francis Lefebvre Avocats

- Me Christophe LECLÈRE, avocat ;
- Me Pierre DEDIEU, avocat.

Conseil des prélèvements obligatoire (CPO)

- M. Patrick LEFAS, vice-président ;
- M. Guilhem BLONDY, secrétaire général ;
- M. Alexandre JEHAN, secrétaire général adjoint.

Conseil national de l'information statistique (Cnis)

- M. Bertrand DU MARAIS, président ;
- Mme Christine LAGARENNE, secrétaire générale.

Conseil supérieur du notariat (CSN)

- Me Bertrand SAVOURÉ, président ;
- Me Olivier PIQUET, membre du bureau ;
- Mme Camille STOCLIN-MILLE, directrice de cabinet, responsable des relations institutionnelles.

Cour des comptes

- Mme Mathilde LIGNOT-LELOUP, présidente de section à la 1ère chambre, conseillère-maître ;
- Mme Pauline HODILLE, conseillère référendaire à la 1re chambre.

Direction générale des finances publiques

- Mme Amélie VERDIER, directrice générale ;
- M. Guillaume ROBERT, directeur général adjoint.

Département des études et statistiques fiscales (DESF)

- Mme Sophie MAILLARD, cheffe du département.

Service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal

- M. Stéphane CRÉANGE, chef du service ;
- M. Gilles CLABECQ, chef du bureau « programmation des contrôles et analyse des données » – sous-direction du contrôle fiscal ;
- M. Daniel POMERANC, sous-directeur de la sécurité juridique des particuliers.

Direction de la législation fiscale

- M. Laurent MARTEL, directeur ;
- Mme Marie-Christine BRUN, adjointe au directeur ;
- Mme Élise VALETOUX, sous-directrice de la fiscalité des personnes ;
- M. Sébastien CATZ, chef du bureau des chiffrages et études statistiques.

Fédération bancaire française (FBF)

- Mme Maya ATIG, directrice générale ;
- Mme Héléna VRIGNAUD, directrice du département fiscalité ;
- M. Jérôme PARDIGON, directeur du département relations institutionnelles.

France Assureurs

- M. Paul ESMEIN, directeur général ;
- Mme Susy ZOZOR, directrice adjointe, service Finance & Investissement ;
- M. Pierre PELLISSIER DE FÉLIGONDE, directeur des affaires publiques France.

INSEE

- M. Fabrice LENGLART, directeur général.

Institut des avocats conseils fiscaux (IACF)

- Me Philippe GOSSET, co-président de la commission fiscalité du patrimoine ;
- Me Stéphanie AUFÉRIL, co-présidente de la commission fiscalité du patrimoine.

Institut des politiques publiques

- M. Laurent BACH, co-responsable du pôle Entreprises ;
- M. Arthur GUILLOUZOUIC, co-responsable du pôle Entreprises ;
- M. Clément MALGOUYRES, économiste.

M. Éric LOMBARD, ancien ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.

Mme Stefanie STANTCHEVA, professeur d'économie à l'université de Harvard.

*

* *

– Contributions écrites –

Association française du Family Office
Autorité des marchés financiers
Commission nationale de l'informatique et des libertés
DG Taxud (Commission européenne)
Direction générale des finances publiques
Direction générale du Trésor
Euroclear

TABLEAU DE MISE EN OEUVRE ET DE SUIVI (TEMIS)

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
1	Demander par la loi au service statistique public de réaliser une enquête régulière sur le patrimoine des ménages, notamment les plus élevés et à l'occasion des successions	*Législateur, service statistique public*	2027	Disposition législative (article non codifié)
2	Rétablir dès à présent une « enquête DMTG 2.0 » pour disposer, à partir des données disponibles au moment des successions, d'une photographie complète du patrimoine et mener un travail de reconstitution des données manquantes depuis la dernière étude représentative, datant de 2010. À cette fin, redéployer des effectifs au sein des ministères économiques et financiers pour étoffer les moyens du département des études statistiques et fiscales au sein de la direction générale des finances publiques (DGFiP), afin de renforcer les capacités d'analyse de l'administration sur le patrimoine, en particulier sur les donations et successions	*Direction générale des finances publiques*	2027	Tous moyens

3	Accélérer le calendrier de la numérisation des déclarations de successions afin de couvrir l'ensemble des actes d'ici à 2029, étendre la numérisation aux déclarations de donations, et rendre rapidement opérationnel le module statistique de la plateforme e-enregistrement, le cas échéant par le déploiement de moyens humains ou financiers supplémentaires	*Législateur, direction générale des finances publiques*	2029	Disposition législative (article 1649 *quater* B *quater*)
4	Garantir l'exhaustivité des informations figurant dans les déclarations de donations et successions pour déterminer la progressivité effective des droits de mutation à titre gratuit (DMTG), et pour connaître l'incidence, à ce titre, du barème, des abattements et des dispositifs successoraux favorables, selon les niveaux de revenus et de patrimoine des bénéficiaires	*Direction générale des finances publiques, notaires*	2027	Instruction aux services

5	Envisager l'information systématique du notaire du bénéficiaire pour les sommes des contrats d'assurance vie que ce dernier a précédemment reçues. Cette information facilitera le contrôle par le notaire du respect du plafond de l'abattement de 152 500 euros	*Législateur, notaires*	2027	Disposition législative (article L. 151 B du livre des procédures fiscales)
6	Prévoir la mention systématique du recours à un pacte Dutreil dans les actes notariés, lesquels alimenteront la base de données en cours de constitution sur les successions	*Direction générale des finances publiques*	Dès que possible	Actes notariés
7	Prévoir la tiers-déclaration d'informations sur les actifs financiers d'une valeur supérieure à 7 500 euros détenus par les ménages via les établissements teneurs de compte, par une annexe de l'imprimé fiscal unique (IFU), dans lequel figure au moins l'encours annuel moyen des actifs financiers par personne, par établissement et par type d'actif	*Législateur, direction générale des finances publiques*	2027	Disposition législative (article 242 *ter* du code général des impôts)

8	Compléter les mesures de détection et le contrôle des actifs numériques détenus par les non-résidents prévues par la directive DAC 8 par une double obligation : obligation pour les prestataires de services sur cryptoactifs de déclarer tous les comptes d'actifs en France et obligation de notification à l'administration fiscale de la détention de portefeuilles de cryptoactifs auto-hébergés à partir d'un seuil défini en valeur	*Législateur, direction générale des finances publiques*	2027	Disposition législative (article 1649 *bis* C du code général des impôts)
9	À partir des travaux statistiques et des sciences sociales, s'accorder sur une définition multidimensionnelle de la richesse, combinant patrimoine et revenu, à l'exemple de ce qui existe pour la pauvreté	*Conseil national de l'information statistique*	Dès que possible	Tous moyens

10	Créer, à côté du revenu fiscal de référence, un indicateur complémentaire de revenu économique intégrant les revenus, notamment patrimoniaux, aujourd'hui mal appréhendés, afin d'améliorer la connaissance statistique des capacités contributives, sans produire d'effet de bord immédiat sur les dispositifs indexés sur le revenu fiscal de référence (RFR)	*Direction générale des finances publiques*	Dès que possible	Tous moyens
11	Saisir l'inspection générale des finances de la réalisation d'une étude pour évaluer la diffusion du recours au crédit lombard et ses différents usages	*Inspection générale des finances*	Dès que possible	Rapport d'évaluation