

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

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

- Audition de Mme Sophie Maillard, cheffe du département des études et statistiques fiscales de la Direction générale des finances publiques 2
- Présences en réunion..... 17

Mercredi

1^{er} avril 2026

Séance de 15 heures 30

Compte rendu n° 005

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

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



La séance est ouverte à 15 heures trente.

La commission auditionne Mme Sophie Maillard, cheffe du département des études et statistiques fiscales de la Direction générale des finances publiques.

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

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

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

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

(Mme Sophie Maillard prête serment).

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

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

Le DESF a une double mission. Premièrement, il intervient en soutien à la gestion fiscale en réalisant des chiffrages et des analyses en vue de la préparation et de la mise en œuvre de réformes, que ce soit dans le champ de la fiscalité des personnes, des professionnels

ou de la fiscalité directe locale. Ces prérogatives d'aide à la décision le conduisent également à participer aux prévisions et au suivi des recettes fiscales à partir des données de recouvrement.

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

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

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

Ce cadre d'intervention signifie que pour l'impôt sur le revenu, l'ancien impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et l'actuel impôt sur la fortune immobilière (IFI), nous disposons structurellement de bases de données alimentées chaque année par les déclarations des contribuables. Toutes ces bases sont mises à la disposition des chercheurs habilités, mais avec des concepts d'assiette définis par la loi fiscale, tels que le revenu net imposable, le revenu fiscal de référence ou le revenu brut global.

En revanche, l'information en matière de patrimoine est plus fragmentée et difficilement exploitable. Le patrimoine professionnel, par exemple, n'est que très indirectement recueilli par la DGFIP. Le mesurer requiert l'examen des liasses fiscales déposées par les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés où l'on trouve mention de l'identité des actionnaires personnes physiques, mais cette mention n'est obligatoire qu'à partir d'un taux de détention de 10 %. Il revient ensuite aux statisticiens ou aux chercheurs de retrouver un identifiant personnel, d'une part, pour faire le lien avec les informations contenues dans les déclarations de revenus, et, d'autre part, pour estimer la valeur des sociétés détenues, puisque cette information n'apparaît pas dans les liasses. C'est à partir de ces informations qu'a été réalisé en 2016 un appariement sur les données, destiné à nourrir les travaux de l'Institut des politiques publiques (IPP).

La question des droits de succession est une autre illustration des difficultés à évaluer les patrimoines. S'agissant d'un impôt liquidé par les notaires dans la plupart des cas,

la donnée sur le patrimoine n'est pas systématiquement reportée dans un système d'information, et n'est stockée de façon exhaustive que dans des copies numérisées des actes.

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

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

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

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

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

Mme Sophie Maillard. Dans l'étude que nous avons publiée en janvier 2025, nous avons retenu les ménages faisant partie des 0,1 % des foyers les mieux dotés, à la fois dans la distribution des revenus et dans celle des patrimoines. Cette définition conventionnelle permet d'atteindre des niveaux de revenus qui nous paraissaient assez élevés, le seuil d'entrée pour les plus riches en revenus étant un revenu fiscal de référence de 400 000 euros.

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

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

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

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

M. Charles de Courson, rapporteur. Dès lors, pourquoi ne pas avoir transposé la logique des revenus, où le 0,1 % des ménages représente 6 à 8 % du revenu global, en définissant un seuil de patrimoine qui correspondrait à 8 % du patrimoine total ? En retenant 0,1 % du patrimoine immobilier, le seuil d'entrée, qui est de 1,5 million d'euros, peut inclure des personnes qui ont simplement acheté un appartement de 150 mètres carrés il y a quarante ans. En utilisant une estimation du patrimoine total, n'auriez-vous pas obtenu des résultats très différents ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. le président Jean-Paul Mattei. Vous avez mentionné les éléments statistiques dont vous disposez, notamment les déclarations de succession et les bilans des sociétés, dans lesquels il est obligatoire de mentionner dans la liasse fiscale les personnes physiques détenant plus de 10 % du capital. Cette dernière information vous sert, me semble-t-il, surtout à évaluer la masse des transmissions. Mais j'aimerais comprendre précisément jusqu'où va votre analyse.

Est-ce que le DESF analyse les bilans des sociétés, les comptes de résultat, les bénéfices mis en réserve ? Est-il en mesure de repérer des sociétés qui ont des capacités de distribution mais qui ne distribuent pas, ce qui pourrait accréditer la thèse d'un revenu non fiscalisé revenant aux actionnaires ?

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

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

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

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

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

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

Mme Sophie Maillard. Votre question me permet de préciser quelle réalité recouvrent ces 13 000 foyers. À l'origine, nous avons été sollicités par la commission des finances du Sénat pour produire des éléments sur les foyers fiscaux disposant de gros patrimoines qui ne s'acquittaient pas d'impôt sur le revenu. Compte tenu de nos limitations à couvrir l'entièreté du patrimoine, nous avons répondu en considérant les foyers disposant d'un patrimoine déclaré à l'IFI et ne payant pas d'impôt sur le revenu.

Le revenu fiscal de référence médian de cette population est de 39 000 euros. Pour deux tiers de ces foyers fiscaux, le faible revenu fiscal de référence s'explique par des

réductions et des crédits d'impôt qui annulent un impôt qui, sans ces dispositifs, atteindrait une médiane de 2 600 euros. Pour le dernier tiers de ces 13 000 foyers, l'impôt est nul, indépendamment de toute application de réduction ou crédit d'impôt.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mme Sophie Maillard. Je ne suis pas certaine que ce soit la façon la plus efficace de faire avancer ce sujet. Du point de vue de la simplification pour nos concitoyens, remettre en place une déclaration qui ressemblerait à celle de l’ISF, mais sans imposition en face, me semble faire peser une charge très lourde. En outre, les informations ne sont pas absolument inaccessibles, elles existent, certes de façon disparate, et il est possible de les obtenir auprès des banques et des assurances. À cet égard, je pense que la Banque de France, que vous auditionnez après moi, saura mieux vous dire quelles informations sur le patrimoine financier sont disponibles.

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

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

de reconstituer une photo complète du patrimoine à partir de l'échantillon des personnes décédées.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mme Sophie Maillard. Oui, le DESF a présenté dans une publication de septembre 2024 une première estimation de l'écart fiscal en matière de TVA. Ces travaux sont complexes puisque, comme vous l'avez indiqué, monsieur le rapporteur, le principe consiste à s'appuyer sur des redressements effectués par les services du contrôle fiscal pour en inférer une estimation de la fraude à l'échelle du pays. La difficulté de cette méthode est liée au fait que ces contrôles sont ciblés, et non pas aléatoires. Par conséquent, extrapoler un résultat requiert d'associer à chaque contrôle une pondération fine, ce qui représente une tâche statistique d'une grande complexité.

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

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

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

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

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

J'en viens à mes questions. Premièrement, vos services ont-ils identifié les niches fiscales et les mécanismes d'optimisation qui ont permis à des ménages fortunés d'échapper

à l'impôt en France ? Je pense par exemple aux déficits fonciers ou aux investissements outre-mer. À cet égard, quelles recommandations pourrait émettre la DGFIP pour permettre au législateur de revoir la loi fiscale dans le cadre des projets de loi de finances (PLF) ?

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

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

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

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

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

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

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

J'en viens à ma question. Dans votre analyse de janvier 2025, vous distinguez trois trajectoires de foyers fiscaux stables, résilients ou déclinants. Aujourd'hui, de grands débats nous agitent, on se demande si nous sommes dans une société d'héritiers, si l'ascenseur social

existe encore. Votre analyse porte sur vingt ans, je crois. Vous a-t-elle permis d'identifier les déterminants de ces trajectoires, à la hausse comme à la baisse ? Certains pensent que les héritiers sont éternellement riches : est-ce une réalité reflétée dans vos statistiques ? Que nous enseignent celles-ci sur mobilité, tant ascensionnelle que « descensionnelle », si je puis dire ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mme Sophie Maillard. Ce sujet a fait l'objet d'importants travaux au sein de l'Insee, qui s'efforce de concevoir ce que l'on nomme des comptes professionnels distribués. L'objectif est de reconstituer, d'un point de vue statistique, les impôts directs et indirects acquittés par les ménages en fonction de leur âge, de leur catégorie socioprofessionnelle et de leur niveau de vie. Nous disposons donc de la capacité d'effectuer ce partage. La finesse du découpage est de l'ordre du vingtile, ce qui nous permet de déterminer la contribution des 5 % des ménages les plus fortunés aux recettes, notamment de TVA, de taxes foncières et d'impôt sur le revenu. Ces travaux exploitent en particulier l'enquête « Budget de famille » en reconstituant, à partir des structures de consommation des différents ménages, l'ampleur de leur contribution aux recettes de TVA.

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

Mme Sophie Maillard. Oui, en effet.

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

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

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

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

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

En vous écoutant, je me suis fait la réflexion suivante : chaque année, nous avons une obligation déclarative de revenus, qui a d'ailleurs été simplifiée avec le prélèvement à la source. En revanche, il n'existe pas d'obligation déclarative de patrimoine. Je me souviens pourtant qu'à l'époque de l'ISF, une simple annexe à la déclaration de revenus suffisait, sans qu'une déclaration spécifique soit nécessaire.

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

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

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

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

ce qui est pour le moins paradoxal, étant donné qu'elles détiennent une grande quantité d'informations.

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

La séance s'achève à seize heures cinquante-cinq.

Membres présents ou excusés

Présents. - M. Philippe Bonnacarrère, M. Charles de Courson, M. François Jolivet, M. Emmanuel Mandon, M. Jean-Paul Mattei, M. Emmanuel Maurel, Mme Estelle Mercier, M. Christophe Mongardien, M. Jacques Oberti, M. Nicolas Ray, Mme Eva Sas