

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 des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition de M. Pierre MOSCOVICI, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport de la Cour des comptes relatif au pacte Dutreil 2
- Présence en réunion..... 20

Mardi

9 décembre 2025

Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 049

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Présidence de

M. Éric Coquerel,
Président



La commission entend M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport de la Cour des comptes relatif au pacte Dutreil

M. le président Éric Coquerel. Nous auditionnons cet après-midi M. Pierre Moscovici sur les conclusions de l'évaluation de politique publique conduite par la Cour des comptes sur ce qui est communément appelé le pacte Dutreil.

Ce rapport très attendu a été publié le 18 novembre. Il permet d'enrichir notre réflexion en vue de la poursuite des débats relatifs au PLF (projet de loi de finances), puisque le Sénat a adopté plusieurs amendements modifiant ce dispositif.

Certains s'étonnent que cette audition intervienne pendant les débats du PLFSS (projet de loi de financement de la sécurité sociale) mais nous ne pouvions pas prévoir qu'ils ne seraient pas terminés.

Nous auditionnons sans doute pour la dernière fois Pierre Moscovici en sa qualité de premier président de la Cour des comptes ou de président du Haut Conseil des finances publiques, puisqu'il a été nommé membre de la Cour des comptes européenne. Je l'en félicite et j'en profite pour le remercier pour la qualité des travaux et des échanges que nous avons eus depuis que je préside cette commission.

M. Pierre Moscovici, premier président de la Cour des comptes. Intervenir devant la commission des finances pour présenter les conclusions des travaux de la Cour – en l'occurrence sur ce que nous appelons le pacte Dutreil – est toujours un plaisir pour moi. Cela conforte sa mission d'assistance et d'information au Parlement, que je juge essentielle.

Je dois aussi confesser une certaine émotion à être devant vous, puisqu'il s'agit de ma dernière audition parlementaire en tant que premier président de la Cour des comptes, et que j'avais naguère siégé au sein de votre commission. Je ne sais pas ce que l'avenir me réserve, mais c'est la fin d'une histoire.

Alors que je quitterai mes fonctions dans quelques jours, je tiens à mon tour à saluer la qualité des relations de travail entre la Cour et le Parlement. Durant mon mandat, qui a duré plus de cinq ans, je n'ai eu de cesse de les renforcer.

La Cour produit plus d'une dizaine de rapports par an à la demande de vos commissions. Elle est régulièrement auditionnée sur des rapports qu'elle produit de sa propre initiative, comme aujourd'hui. Plusieurs fois dans l'année, elle présente au Parlement le contenu de rapports obligatoires demandés par la Lolf (loi organique relative aux lois de finances) ou par des lois ponctuelles, comme récemment sur les Jeux olympiques ou sur Notre-Dame. J'ai également eu l'occasion, à de nombreuses reprises, de vous présenter les avis du Haut conseil des finances publiques. Chaque fois, j'ai pu apprécier la qualité des débats.

Tout au long de mon mandat, j'ai souhaité que la Cour soit cette institution *sui generis*, ni pouvoir ni contre-pouvoir – à équidistance entre le gouvernement et le Parlement comme le disait Philippe Séguin –, qui joue pleinement son rôle de référence pour le débat public et parlementaire et de tiers de confiance, ou de vigie, pour les finances publiques.

S'agissant du rapport qui nous occupe aujourd'hui, je souhaite saluer le travail remarquable et très approfondi de l'équipe de la première chambre de la Cour, ainsi que celui de l'Institut des politiques publiques (IPP), avec qui un partenariat fructueux a été noué.

Ce rapport est une évaluation de politique publique, mission qui fait partie de notre mandat tel que défini par la Constitution à son article 47-2 et que j'ai souhaité développer depuis cinq ans.

D'après nos normes professionnelles, une évaluation de politique publique porte d'abord et principalement sur l'efficience et l'efficacité de la politique publique, au terme d'un important travail de collecte et d'analyse des données. S'y ajoute une spécificité de procédure, puisqu'elle bénéficie des avis d'un comité d'accompagnement, qui, avant que la Cour n'arrête le contenu de son rapport, se prononce sur les orientations, les méthodes et les résultats.

Je remercie les institutions et les personnes qui ont accepté de participer à ce comité. Si leurs contributions ont contribué à enrichir la réflexion des rapporteurs, je précise qu'ils ne sont engagés ni par le rapport ni par les orientations formulées par la Cour.

Avant de vous présenter les résultats de notre travail, je m'autorise un rapide aparté sur les attaques qui ont ciblé la Cour dans la conduite de cette évaluation. Je regrette toujours les fuites de nos rapports, qui dans la plupart des cas ne sont pas le fait des membres de la Cour, mais j'ai trouvé particulièrement lamentables les commentaires de celui qui a attaché son nom au dispositif, M. Dutreil. Il a attaqué le rapport avant sa publication, sans en connaître le contenu, et accusé la Cour d'être « une officine du Parti socialiste ». Je pourrais lui proposer de l'y accueillir en stage pour constater qu'il n'en est rien, même si je n'en ai pas envie, car je préfère que les stagiaires soient sympathiques. Au-delà de l'anecdote, une telle attitude contribue, je pèse mes mots, à la dégradation du débat public.

Je veux passer ce message solennellement. La Cour des comptes est une institution indépendante. Qu'on apprécie ou non ses rapports, on ne doit pas juger ses rapporteurs et les soupçonner de sympathie pour tel ou tel parti politique, d'être à la botte du gouvernement ou au contraire contre lui. Ce n'est jamais le cas. La Cour des comptes défend des valeurs d'indépendance, de collégialité et de contradiction. Pour cette raison, je la défendrai toujours bec et ongles. Alors que le débat démocratique n'est déjà pas dans une forme éblouissante, s'en prendre à elle est dommageable.

Il y a déjà eu des critiques et attaques sur la Cour par le passé et il y en aura encore, mais elle ne doit pas se laisser ébranler par ces propos sans fondement. La meilleure réplique, ce sont les faits et les chiffres.

J'ai un passé politique que, comme mes prédécesseurs, j'ai laissé de côté en entrant dans le bureau du premier président. Bien qu'ayant dirigé ce parti, Philippe Séguin n'était pas un président RPR. Même si nous avons été socialistes, Pierre Joxe n'était pas un président socialiste et je ne le suis pas moi-même. En attaquant l'intégrité professionnelle des membres de la Cour, on laisse fuiter un soupçon d'illibéralisme.

J'en viens maintenant au contenu de l'évaluation du Pacte Dutreil, qui, depuis son instauration au début des années 2000, n'avait jamais été évalué, même si de nombreux parlementaires et diverses parties prenantes en avaient fait la demande. Lors de sa création, les objectifs étaient doubles : d'une part, assurer la pérennité et le développement des entreprises familiales ; de l'autre, soutenir la souveraineté économique de la France. Le postulat d'un alignement des intérêts de l'entreprise, de l'actionnaire familial et de l'intérêt national justifiait l'avantage fiscal accordé.

Avant d'entrer dans le détail du dispositif, permettez-moi un bref rappel de ses grandes caractéristiques. Le pacte Dutreil offre un abattement de 75 % de l'assiette taxable. Deux conditions principales doivent toutefois être respectées pour en bénéficier. Premièrement, le chef d'entreprise s'engage à conserver ses titres pendant une durée minimale de deux ans, et ses héritiers, pendant quatre ans. Deuxièmement, la direction de la société doit être exercée par une personne partie prenante à l'engagement de conservation des titres.

Concrètement, ce mécanisme ramène le taux marginal d'imposition maximal de 45 % à 11,25 %. Ce taux est même de 5,6 % lorsque le donateur a moins de 70 ans, grâce à une réduction supplémentaire de 50 % de l'impôt dû. Cet avantage fiscal se traduit par une forte baisse du taux moyen effectif d'imposition, qui s'élève à 8 % en moyenne avec le pacte Dutreil, alors qu'il serait théoriquement de 34 %.

Le même type de dispositif favorisant la transmission d'entreprises familiales existe dans la plupart des pays européens, alors même que les taux normaux des droits de mutation sont moins élevés qu'en France. Cependant, les conditions applicables sont variables d'un pays à l'autre. Chez la plupart de nos voisins, notamment l'Allemagne, les critères d'éligibilité ou le périmètre de l'assiette exonérée sont plus resserrés.

Les nombreuses évolutions législatives apportées au pacte Dutreil depuis sa création ont toutes contribué à son assouplissement et à son élargissement.

Pour toutes ces raisons, il était essentiel que la Cour évalue ce dispositif. Afin de conduire ce travail, l'administration fiscale a permis à la Cour d'accéder à des données inédites et jamais exploitées jusqu'à présent. Les services de Bercy ont été très aidants. L'exploitation de l'ensemble de ces informations, ainsi que des travaux menés par le Conseil supérieur du notariat, nous a beaucoup aidés. Pour la première fois, notre rapport dresse un panorama statistique des entreprises transmises dans le cadre du pacte Dutreil.

Concernant les secteurs d'activité, il est régulièrement mis en avant que le pacte Dutreil permettrait de soutenir le tissu économique des PME (petites et moyennes entreprises) et ETI (entreprises de taille intermédiaire) industrielles, avec l'objectif de freiner la désindustrialisation. Pourtant, sur la période 2018-2024, ces entreprises ne représentent que 13 % des pactes et 15 % de l'avantage fiscal. À notre étonnement, nous avons vu apparaître dans les données plusieurs centaines d'entreprises du secteur réglementé, comme des pharmacies ou des cabinets d'expertise-comptable, dont la transmission ne nous semble pas présenter d'enjeu lié à la compétitivité internationale ou à notre souveraineté. Les premières entreprises bénéficiaires du pacte Dutreil appartiennent ainsi à d'autres secteurs que l'industrie, notamment le commerce et de la distribution. Le recours à ce dispositif est également important en agriculture et en viticulture.

S'agissant du nombre de transmissions, il est en forte hausse depuis 2017. Il s'agit à plus de 90 % de donations, les héritages sont donc très minoritaires. La fourchette que l'on évoquait jusqu'à la réalisation de cette évaluation, de 2 000 à 3 000 donations par an, était sous-estimée. Nos travaux conduisent à revoir cet ordre de grandeur et à le situer plutôt entre 3 000 et 4 000 depuis 2018, voire entre 5 000 et 6 000 en 2024. Cette évolution est à mettre en regard de la démographie et du vieillissement de la population des chefs d'entreprise. Du côté des bénéficiaires, la majorité d'entre eux ont entre 18 et 40 ans.

J'en viens au premier message de la Cour, qui porte sur le montant de la dépense fiscale. Le chiffrage procède directement de ce travail inédit de reconstitution quasi exhaustive

des bénéficiaires et permet de conclure que la dépense fiscale est beaucoup plus importante qu'estimée jusqu'à présent.

Pour ce qui est de la définition de la dépense fiscale, la Cour s'en est tenue à celle qui figure dans les textes budgétaires., soit, en l'état, l'écart entre les taux en vigueur des droits de mutation à titre gratuit et les taux effectifs après application du pacte. Dans un contexte de tension sur les finances publiques, il est essentiel d'avoir une image fidèle des pertes de recettes pour l'État, quelle que soit leur origine ou leur justification.

Pendant quinze ans, le montant de la dépense fiscale liée au pacte Dutreil est resté évalué à un montant forfaitaire et jamais vérifié de 500 millions d'euros. Ce n'est qu'en vue du PLF pour 2025 que son montant a été réévalué par l'administration fiscale à 800 millions. Ce calcul a été effectué sur la base des données de 2020. Nos travaux confirment cet ordre de grandeur pour 2020. Si nous arrivons à un montant plus élevé, c'est parce que notre travail a permis d'identifier de nouveaux dossiers dans les bases de données utilisées par les services fiscaux. En revanche, pour 2023 et 2024, nous aboutissons à des chiffres bien supérieurs, respectivement de 3,3 et 5,5 milliards d'euros.

Comment expliquer cette très forte progression depuis 2020 ? Notre analyse est que le nombre de donations a augmenté, très certainement en raison d'une crainte de resserrement du dispositif. En outre, parmi ces dossiers, une donation d'un montant exceptionnel a été réalisée à la fois en 2023 et en 2024.

À titre de comparaison, le montant total des droits de mutation à titre gratuit sur l'ensemble des successions et donations a atteint 20,9 milliards d'euros en 2023 et en 2024. Or, en 2024, la dépense fiscale liée au pacte Dutreil a représenté un quart du montant des recettes encaissées sur l'ensemble des transmissions, ce qui est très significatif.

Au-delà de ce montant global, que nous apprend l'analyse des données ? Tout d'abord, la dépense fiscale est très concentrée, puisque 65 % de son montant bénéficient à 1 % des donataires et héritiers. En 2024, ce sont 110 personnes qui ont bénéficié de 65 % du montant de la dépense, pour un avantage fiscal moyen de 30 millions d'euros. Dans le même temps, la moitié des donataires bénéficiaient d'un avantage fiscal moyen inférieur à 40 000 euros. L'absence de plafonnement de la valeur de l'actif transmis conduit à une grande amplitude dans la répartition de la dépense fiscale par donataire.

Par ailleurs – c'est une conséquence logique –, la dépense bénéficie d'abord aux plus grandes entreprises. Sur la période 2018-2024, les groupes de plus de 5 000 salariés ont représenté 19 % de l'avantage fiscal, alors qu'ils ne comptaient que pour 1 % des entreprises transmises dans le cadre du pacte Dutreil. Quant aux entreprises de taille intermédiaire, elles représentaient 35 % de l'avantage fiscal, alors qu'elles ne comptaient que pour 3 % des entreprises transmises dans le cadre de ce dispositif.

Une fois le montant de la dépense estimé, il nous fallait le rapprocher de ses effets sur la performance des entreprises, afin de déterminer l'efficacité du mécanisme. Or le deuxième message de la Cour est que les résultats économiques de ce dispositif fiscal sont mitigés et peu discernables.

Le travail mené par l'IPP montre des effets significatifs uniquement sur le contrôle du capital social, ce qui est d'ailleurs cohérent avec les engagements de conservation prévus par le dispositif. Plus précisément, les entreprises sans pacte Dutreil subissent plus fréquemment des

restructurations après une transmission, avec un différentiel de dix à vingt points de pourcentage. Ces restructurations incluent des changements d'actionnaires, avec parfois l'entrée d'actionnaires étrangers, ou de contrôle. La prise de contrôle par une entreprise étrangère reste néanmoins peu fréquente, avec ou sans pacte Dutreil.

Après cinq ans, c'est-à-dire à l'échéance de l'engagement de conservation souscrit par les bénéficiaires, les entreprises sous pacte Dutreil rattrapent partiellement le taux global de ces restructurations, sans toutefois atteindre le même niveau que les autres.

Ainsi, le pacte Dutreil a un effet réel sur la pérennité du contrôle familial, ce qui contribue à renforcer la détention du capital des entreprises françaises par des actionnaires français. C'était l'un des objectifs initiaux du pacte et il est atteint, en tout cas pendant les cinq premières années après la transmission. En revanche, les effets économiques favorables attendus ne sont pas tous observés. La probabilité de faillite ou de dissolution est légèrement plus élevée parmi les entreprises transmises hors pacte Dutreil, mais les autres paramètres étudiés ne montrent pas de différence entre les entreprises transmises ou non dans le cadre de ce pacte, notamment en matière d'investissement ou d'emploi.

En conclusion, le pacte Dutreil joue un rôle important dans la stabilité du contrôle familial des entreprises, mais ses effets économiques positifs attendus ne se matérialisent pas de manière significative. Pour le dire autrement : cet avantage fiscal bénéficie effectivement aux familles actionnaires, mais sans effets économiques massifs par rapport aux autres transmissions d'entreprises.

Face à ces constats, quelles sont les recommandations de la Cour ? Compte tenu des lubies que j'ai pu entendre, je tiens à être clair : nous ne proposons pas de supprimer le pacte Dutreil. Nous ne sommes pas contre le capitalisme familial. Le niveau élevé des taux d'imposition sur les donations et les successions en France en comparaison avec d'autres pays occidentaux justifie le maintien de ce dispositif. Il existe chez nos voisins et il doit continuer à exister chez nous.

Toutefois, plusieurs éléments plaident en faveur de sa restriction pour réduire son coût. Alors que le montant de la dépense fiscale est en très forte croissance ces dernières années, nous devons consolider sa légitimité en supprimant ses dispositions exagérément favorables.

Le faible recours au paiement fractionné et différé proposé par l'administration est un élément complémentaire, rarement analysé et mentionné, qui justifie ces recommandations. Ce mécanisme permet de différer, puis de fractionner le paiement des droits dus, sous réserve de garanties apportées par l'entreprise. Or les familles demandant à en bénéficier sont très minoritaires, car la majorité d'entre elles dispose des ressources suffisantes pour payer ces droits.

La Cour propose donc deux grands axes de réforme – et non de révolution.

Le premier axe vise à mettre fin aux cas d'optimisation fiscale. S'ils sont tout à fait légaux, ils vont à l'encontre des objectifs d'intérêt général visés par le dispositif. Dans ce domaine, quatre pistes sont proposées.

Tout d'abord, il n'est pas admissible que les biens non professionnels, qui peuvent être des yachts, des avions ou des collections de tableaux, puissent bénéficier de l'abattement. Il convient de restreindre l'avantage fiscal aux seuls actifs affectés à l'activité professionnelle.

L'administration fiscale a commencé à réfléchir à cette évolution et doit formuler des propositions concrètes qu'il appartiendra au législateur d'apprécier.

Ensuite, le cumul de l'abattement Dutreil et du mécanisme du *family buy out* (FBO) doit être supprimé. En effet, dans le cadre d'un FBO, l'un des enfants donataires reprend seul l'entreprise et rachète les parts de ses frères et sœurs par l'intermédiaire d'une holding. Or, grâce au pacte Dutreil, tous les enfants bénéficient de l'abattement de 75 % des droits de mutation sur ce qu'ils reçoivent. Théoriquement, cette mesure vise à ce qu'ils restent dans l'entreprise ou en conservent le capital, mais, en l'occurrence, elle s'applique alors qu'ils la quittent, ce qui est à l'exact opposé de l'intention du législateur.

Une troisième piste concerne la durée de détention des titres. Aujourd'hui, elle est courte et les travaux de l'IPP montrent une inflexion des reventes à la fin de cette période, soit après cinq ans de détention. Nous proposons donc deux mesures alternatives : soit une reprise partielle de l'abattement en cas de revente rapide après la durée d'engagement, soit un allongement de la durée de cet engagement.

Enfin, la Cour propose une mesure plus technique et plus limitée et néanmoins nécessaire : la suppression d'une des modalités de mise en œuvre du pacte Dutreil, lorsqu'il est considéré comme « réputé acquis ». Introduit fin 2006, cet accommodement permet de bénéficier de l'exonération, bien que l'engagement collectif préalable n'ait pas été conclu. Une telle disposition nous semble exagérément favorable, car elle dispense de l'une des conditions substantielles du pacte. Par ailleurs, elle doublonne avec d'autres dispositions, comme l'engagement *post mortem*, qui permettent de couvrir l'ensemble des situations.

Voilà pour le premier axe de réforme, qui propose des mesures de justice qui me semblent de bon sens.

Le deuxième axe concerne des propositions permettant de réduire la dépense fiscale, que ce soit par une baisse du taux d'abattement ou des mesures de ciblage. Le dispositif a coûté 5,5 milliards d'euros en 2024, ce qui n'est pas neutre au moment où le Parlement cherche des solutions vertueuses pour maîtriser les déficits.

Quatre mesures sont identifiées par la Cour. Tout d'abord, le taux d'abattement de 75 %, qui est très élevé, pourrait être réduit. Cette évolution nous semble nécessaire au regard de ce que je viens d'exposer sur l'efficacité du dispositif, de son coût croissant et du taux moyen effectif d'imposition de 8 %.

Ensuite, les activités réglementées pourraient se voir appliquer un taux d'abattement réduit ou être retirées du périmètre des activités éligibles. En ce qui les concerne, le pacte Dutreil apparaît souvent comme une simple opportunité fiscale sans enjeu de protection de l'emploi ou de souveraineté économique.

Par ailleurs, il pourrait être envisagé d'introduire une forme de progressivité dans le dispositif. L'Allemagne le fait déjà et le Royaume-Uni le fera à compter de 2026. Concrètement, cette mesure se traduirait par un taux d'abattement moindre au-delà d'un certain montant d'actif transmis, ce qui éviterait de favoriser aussi fortement qu'aujourd'hui les très grandes fortunes et les très grosses successions.

Enfin, la Cour estime justifié d'appliquer un avantage fiscal moins favorable aux entreprises non soumises à la concurrence internationale, puisque l'un des objectifs du dispositif est de défendre notre souveraineté.

En conclusion, vous avez pu constater que notre travail n'avait rien de partial ou d'idéologique. Il ne propose pas de supprimer le pacte Dutreil et ne s'attaque pas au capitalisme familial, auquel nous sommes tous attachés. Ayant été élu du pays de Montbéliard pendant vingt ans, je sais ce qu'il apporte et à quel point il nous manque quand il a disparu.

Notre rapport est réaliste, objectif et mesuré, mais ses conclusions sont fermes. Par ses recommandations, la Cour conjugue avec précaution différents objectifs. L'enjeu est de parvenir à un meilleur équilibre entre l'avantage fiscal consenti et l'efficacité économique du dispositif, sans occulter le fait que nos entreprises naviguent dans un environnement concurrentiel international. De surcroît, une économie substantielle est possible. Entre les 800 millions d'euros de 2020 et les 5,5 milliards de 2024, un nouveau chemin peut sans doute être tracé.

Le travail qui a été réalisé – le dernier que je présenterai devant la commission des finances de l'Assemblée nationale – confirme la pertinence des évaluations de politiques publiques, que j'ai souhaité développer pendant mon mandat. Nous versons au débat public des éléments de qualité, des constats objectivés et des propositions étayées.

Cette politique publique n'avait fait l'objet d'aucune évaluation en vingt-cinq ans. Le gouvernement – qui d'ailleurs ne s'est pas empressé de nous répondre, je ne sais pas si c'est fortuit – a pris acte de notre rapport. J'espère que vous vous en emparerez dans le cadre du débat budgétaire.

M. le président Éric Coquerel. Compte tenu de l'ampleur des enjeux, ce rapport de la Cour des comptes, établi avec le concours de l'IPP, constitue un moment décisif dans l'histoire du pacte Dutreil.

Même si vous les avez cités, je rappellerai les ordres de grandeur. En 2024, le coût du pacte Dutreil serait, selon la Cour, de 5,5 milliards d'euros. Pour sa part, l'IPP évoque 5,7 milliards. Les deux institutions considèrent toutefois que ce chiffre est peut-être sous-estimé.

Sans exagération, nous pouvons penser que le dispositif représente au moins 6 milliards d'euros, soit l'équivalent des deux tiers des coupes budgétaires prévues par le budget Lecornu pour 2026 ou de la hausse du budget militaire, qui est de 6,7 milliards pour 2026 et de 6,2 milliards pour 2027. Pourtant, pendant de nombreuses années et sans aucune évaluation, le gouvernement a officiellement estimé le coût du pacte Dutreil à 500 millions.

Le pacte Dutreil renvoie aux inégalités liées à la constitution et à la défense d'une société d'héritiers, que je dénonce depuis un certain temps, travaux économiques à l'appui.

Nous sommes à un moment charnière. Selon les chiffres de la Fondation Jean-Jaurès, 9 000 milliards d'euros de patrimoine détenus par les Français les plus âgés seront transmis à leurs descendants d'ici à 2040, soit 677 milliards chaque année. Nous allons entrer dans une période qui marquera le plus grand transfert de richesses de l'histoire.

Le rapport « Repenser l'héritage » du Conseil d'analyse économique indique qu'en France, la part de la fortune héritée dans le patrimoine total représente désormais 60 %, contre 35 % au début des années 1970.

La Cour des comptes fait le lien avec les enjeux de concentration et d'inégalités. Dans son rapport, elle relève que la dépense fiscale du pacte Dutreil « est concentrée sur le dernier centile, qui représente 65 % de son total [...], cette moyenne du dernier centile étant elle-même tirée vers le haut par l'existence de quelques gros dossiers ».

Pour élargir la focale, nous assistons à un phénomène mondial de concentration des richesses. D'après les derniers chiffres du Laboratoire sur les inégalités mondiales, dont *Le Monde* fait aujourd'hui sa une, les 560 premiers patrimoines de la planète ont vu leur richesse progresser de 8,4 % par an, contre seulement 1 % pour les classes moyennes.

Après ces rappels à propos de l'héritage, la conclusion la plus importante de ce rapport majeur de la Cour des comptes et de l'IPP est que le pacte Dutreil n'a aucune efficacité économique. C'est en tout cas ainsi que je l'interprète. Vous avez indiqué que ses résultats étaient « mitigés et peu discernables », excepté concernant la préservation de la propriété familiale, dont vous avez néanmoins souligné qu'elle était temporellement réduite.

Pour reprendre ses termes, la Cour des comptes nous dit que le pacte Dutreil n'a pas d'impact sur l'investissement et pas d'effets notables sur l'emploi, qu'il ne s'accompagne pas d'évolutions claires du revenu des salariés et qu'il n'entraîne pas de différences significatives sur le développement international ou sur les performances financières. Pourtant, il coûte 6 milliards d'euros.

À chaque débat budgétaire – c'est encore le cas cette année –, de nombreux groupes nous opposent qu'il faut attendre que le pacte Dutreil soit évalué pour le réformer. Plusieurs amendements, dont les propositions recoupaient vos préconisations, ont ainsi été rejetés. Votre rapport est maintenant disponible, ce qui devrait changer la teneur de nos échanges. Le débat budgétaire n'est pas terminé et j'appelle le gouvernement, qui cherche à faire des économies, à les réaliser sur le pacte Dutreil.

Ma première question porte sur la possibilité de cumuler le bénéfice de plusieurs niches fiscales. Alors que le gouvernement impose des efforts qui pèsent particulièrement sur ceux qui ont le moins et que le débat budgétaire est imprégné par les notions d'équité et de privilège, quel est votre avis à ce sujet ? Vous semble-t-il justifié de pouvoir cumuler le pacte Dutreil avec le régime fiscal favorable de l'usufruit en cas de démembrement de propriété, avec la réduction d'impôts de 50 % dans le cas d'une donation en pleine propriété avant 70 ans et avec les abattements de droit commun en cas de transmission intrafamiliale ?

Dans son rapport de 2024 sur les droits de succession, la Cour des comptes indiquait que l'avantage lié au pacte Dutreil augmentait très fortement pour les 0,5 % des patrimoines les plus élevés. Dans le rapport pour lequel vous êtes auditionné, elle ajoute que « le non-plafonnement de l'exonération partielle contribue de surcroît à concentrer fortement la dépense fiscale sur les grands groupes ».

Le dispositif bénéficie donc avant tout aux plus privilégiés et peut en outre être cumulé avec d'autres niches fiscales.

Ma deuxième question, liée à la première, porte sur le plafonnement du pacte Dutreil. Elle renvoie également à mon propos liminaire sur la constitution d'une noblesse d'argent. En effet, la Cour des comptes pointe la place des grands groupes dans le pacte Dutreil et fait le lien avec l'absence de plafonnement du dispositif. Selon vous, cette dernière est-elle justifiée économiquement et au regard de l'égalité devant l'impôt ?

Enfin, ma troisième question concerne l'une des annexes du rapport, qui est consacrée aux constats des études économiques sur le capitalisme familial. Les résultats sont mitigés. Si le capitalisme familial peut avoir des effets positifs sur les territoires et sur l'emploi, ils ne sont pas systématiques et peuvent être minorés par des effets préjudiciables, notamment en matière de compétences. Dans ce contexte, quelle analyse faites-vous du pacte Dutreil ?

Je répète que, dans son rapport, la Cour indique que « la dépense fiscale est concentrée sur le dernier centile, qui représente 65 % de son total [...], cette moyenne du dernier centile étant elle-même tirée vers le haut par l'existence de quelques gros dossiers ». Autrement dit, il s'agit plus d'un outil d'optimisation fiscale, notamment lors des successions, que d'un outil au service de la protection d'entreprises familiales pour le bien de l'économie française.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. En France, seules 15 % des entreprises font l'objet d'une transmission familiale, contre 50 % en Allemagne ou 70 % en Italie.

En Allemagne, le droit commun des donations en ligne directe prévoit un abattement de 400 000 euros par enfant tous les dix ans, contre 100 000 euros tous les quinze ans en France. Un barème progressif va de 7 à 30 % au-delà de 26 millions, contre 45 % au-delà de 1,8 million en France. Un régime spécifique existe en outre pour les transmissions d'entreprises, avec un taux d'exonération pouvant aller de 85 à 100 %. Globalement, le mécanisme est donc plus favorable qu'en France.

En Italie, le droit commun des donations en ligne directe prévoit un abattement de 1 million d'euros par enfant, puis un taux forfaitaire de 4 %, à comparer au taux marginal de 45 % en France. La valeur d'une société commerciale est par ailleurs déterminée selon une approche comptable basée sur la valeur de ses capitaux propres, ce qui conduit généralement à retenir une valeur éloignée de la valeur vénale qui prévaut en France. Sous certaines conditions, le régime propre aux transmissions d'entreprises permet en outre une exonération totale.

J'ai rappelé ces exemples pour souligner que la France n'est pas dans une position exceptionnelle et que nos voisins ont des régimes extrêmement favorables.

Page 64 de votre rapport, je lis que l'impact de la loi sur la pérennité du contrôle des entreprises est favorable, avec un écart compris entre « dix et vingt points entre l'année de transmission et une décennie plus tard ». Contrairement au président Coquerel, je considère qu'il s'agit d'un effet majeur. Comment expliquez-vous cette divergence d'interprétation ?

S'agissant de l'optimisation fiscale, le rapport indique, page 36, qu'à « l'occasion de certains contrôles, il a pu être constaté des tentatives de contournement du dispositif ». En vingt ans, il n'y aurait toutefois eu que 626 rappels, « principalement justifiés par le non-respect de la durée de conservation des titres ». Sur la même période, le graphique de la page 43 montre qu'environ 30 000 donations Dutreil sont intervenues. Par conséquent, les cas problématiques n'en représenteraient que 2 %. Quelle est votre analyse à ce sujet ?

Il est précisé, à la page 54, que le dispositif induit « une dépense fiscale dépassant 3,3 milliards d'euros en 2023 et 5,5 milliards d'euros en 2024 ». À la page 56, il est toutefois indiqué que « cette forte augmentation récente s'explique par la combinaison de l'augmentation du nombre des transmissions sous pacte Dutreil et par la présence d'une très grosse opération en 2023 et en 2024 ». Cette évolution n'est-elle pas liée d'une part à la démographie, de nombreux chefs d'entreprise arrivant à la retraite, et, d'autre part à l'incertitude politique et à l'agitation fiscale de ces deux dernières années ? Il s'y ajoute deux successions spécifiques, qui par définition ne sont pas appelées à se reproduire. Pouvons-nous remettre en cause l'ensemble du dispositif sur la base de ces exceptions ?

Les recommandations de la Cour des comptes vont toutes dans le sens d'une restriction du dispositif. Ne craignez-vous pas qu'elles aboutissent à une fragilisation des entreprises ? Ont-elles été évaluées sur le plan économique, en particulier s'agissant de la pérennité du capital ?

La réunion est suspendue de dix-sept heures dix à dix-sept heures vingt.

M. le président Éric Coquerel. Je n'ai pas nié que le dispositif améliorerait de dix et vingt points la pérennité de la propriété familiale. J'ai seulement noté que cet effet était souvent temporaire et demandé si un tel résultat justifiait une dépense de 6 milliards d'euros.

M. Pierre Moscovici. Dans sa dernière remarque, Philippe Juvin semblait penser que l'augmentation de la dépense était essentiellement conjoncturelle et liée à une seule très grosse transmission. Ce n'est pas le cas. La croissance du dispositif est principalement due à la hausse de la volumétrie. Il ne serait pas raisonnable d'imaginer que nous pourrions revenir aux 500 ou même 800 millions d'euros des années passées. Le phénomène est plus structurel.

Je me contenterai de commenter le rapport, sans trop spéculer. Mes réponses s'en tiendront à ce que nous avons écrit.

L'usufruit n'est pas considéré comme une dépense fiscale car, même s'il peut entraîner des avantages, il est régi par le code civil. Quant à la réduction d'impôt de 50 % en cas de donation en pleine propriété avant 70 ans, un tel mécanisme n'est pas spécifique au pacte Dutreil. Il s'agit en effet d'un outil d'optimisation dont le Conseil des prélèvements obligatoires, dans un autre rapport, a regretté qu'il ne soit pas suffisamment étudié. Une réflexion pourrait donc être engagée à ce sujet.

S'agissant de l'absence de plafonnement, elle résulte d'un choix du législateur. Le plafonnement existe en Allemagne. Il s'accompagne en outre d'une progressivité, puisqu'un taux de 30 % est appliqué au-dessus de 26 millions d'euros. De ce point de vue, le régime allemand est beaucoup moins favorable que le régime français. Les grandes entreprises peuvent le supporter puisque, manifestement, elles n'ont pas été tentées de venir s'installer en France pour profiter du pacte Dutreil, et que l'Allemagne n'a pas connu de désindustrialisation massive ou de fuites des capitaux – ce qui prouve d'ailleurs que ces phénomènes sont très complexes.

Pour ce qui est des effets du pacte Dutreil, notre analyse n'est pas totalement négative. Le dispositif vise deux objectifs et celui concernant le maintien du contrôle familial est globalement atteint, même s'il peut être limité dans la durée. Du point de vue économique, les

résultats sont plus mesurés ou, en tout cas, discutables. En matière d'investissement ou d'emploi, l'impact est relativement faible. Il ne permet pas de créer une dynamique et n'améliore ni notre attractivité ni notre souveraineté.

En ce qui concerne les contrôles, les biens non professionnels ne donnent pas lieu à des rappels, car ils entrent dans le cadre légal. Nous estimons cependant qu'ils n'ont pas leur place dans le pacte Dutreil. Pour cette raison, la Cour propose de les sortir du dispositif. Le fait de posséder un yacht ou un jet n'a rien à voir avec le contrôle familial d'une entreprise. Ce sont des sujets totalement différents.

Notre philosophie n'est pas de supprimer le pacte Dutreil, mais de le rationaliser et de mieux le cibler pour en réduire le coût, peut-être de la moitié. La dépense restera supérieure à ce qu'elle était au début, mais les économies seraient tout de même substantielles.

La question de l'évolution des dépenses fiscales est essentielle pour l'avenir. Le premier ministre a d'ailleurs demandé au haut-commissaire à la stratégie et au plan d'effectuer une revue des aides aux entreprises, ce qui me semble assez pertinent. La Cour continuera également à mener ces analyses et à s'intéresser à ces sujets.

Aucun rapport n'est incontestable, mais le travail que nous avons mené me semble extrêmement équilibré. Il reconnaît les bienfaits du pacte Dutreil, sans nier ses limites et les inégalités qu'ils créent ou encouragent, et qui ne sont pas souhaitables dans une perspective de justice sociale et fiscale.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

Mme Claire Marais-Beuil (RN). Le pacte Dutreil a fait couler beaucoup d'encre et continue d'interroger. Il suscite tantôt fervent soutien, tantôt critique féroce, mais ne laisse pas indifférent. Souvent incompris, notamment sur les bancs de la gauche, cet outil, qui a été instauré au début des années 2000 et porte le nom de l'ancien ministre Renaud Dutreil, est au cœur de notre fiscalité en matière de transmission d'entreprise.

Si les juristes qui le pratiquent le qualifient souvent d'indispensable, il est néanmoins nécessaire de se pencher sur son application, ainsi que sur sa pertinence. Son objectif est de faciliter la transmission intrafamiliale des entreprises par donation ou succession. Un abattement de 75 % de la valeur des parts transmises peut être obtenu en contrepartie d'engagements collectifs et individuels de conservation des titres. Ce dispositif permet d'éviter que les entreprises concernées, indispensables à notre attractivité économique, ne soient démantelées ou vendues à des tiers, voire à des entités étrangères.

Preuve de son succès, le recours au pacte Dutreil enregistre une forte augmentation ces dernières années. Dans votre rapport, vous faites état d'une dépense fiscale de l'ordre de 5,5 milliards d'euros pour les exercices postérieurs à 2020, avec une accélération récente liée à la crainte d'un resserrement du dispositif.

L'idée d'un tel resserrement, régulièrement évoquée dans le débat public, interroge. Pourquoi chercher à limiter le recours à un mécanisme qui a fait ses preuves, en sauvegardant l'équilibre de nombreuses entreprises qui, sans lui, ne seraient sûrement plus sous pavillon français ?

En tant que législateur, notre rôle est de réfléchir à d'éventuelles évolutions. Dans le cadre de la discussion budgétaire, notre groupe a d'ailleurs proposé une adaptation du dispositif actuel sous la forme d'une option. Lors de la transmission d'une entreprise familiale, il serait possible de bénéficier soit d'une exonération totale de droits de mutation à titre gratuit, à condition que les héritiers donataires ou légataires s'engagent à conserver leurs titres pour une durée de dix ans, soit de rester dans le cadre du régime actuel du pacte Dutreil, complété de la réduction de droits de 50 % pour âge du donateur. Le coût serait de 500 millions d'euros, mais cet amendement équilibré n'a malheureusement pas été adopté.

Dans notre pays, le coût de la transmission des ETI est supérieur à ce qu'il est chez beaucoup de nos voisins européens. Par conséquent, plutôt que de le restreindre, ne pensez-vous pas qu'il serait préférable d'envisager un élargissement du dispositif, notamment sur le modèle proposé par notre groupe ?

M. Pierre Moscovici. Il ne m'appartient pas de commenter les amendements parlementaires, qui sont votés ou rejetés souverainement par l'Assemblée.

Notre rapport ne propose pas la suppression du pacte Dutreil. L'objectif n'est pas de décourager la transmission d'entreprises familiales, qui est au contraire très positive. Nous constatons seulement que le dispositif bénéficie principalement à de grands groupes et à de très grosses fortunes. Nous préconisons donc de le recentrer et de mieux le cibler, pour éviter que certains profitent à l'excès des avantages qui lui sont attachés, d'autant plus que les effets économiques restent assez faibles.

J'ai présenté de nombreux travaux, qui reflétaient plus ou moins mon opinion, les rapports étant établis par les rapporteurs et adoptés par les chambres. Ils ne sont donc pas l'œuvre du premier président. Je reconnais néanmoins que ce rapport me place dans une position très confortable, parce qu'il me semble particulièrement équilibré. Il ne va pas à l'encontre du capitalisme familial ; il propose seulement le recentrage d'un dispositif dont le coût a commencé à exploser et qui s'accompagne d'avantages qui ne nous paraissent pas légitimes.

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Certains faits et chiffres ne peuvent que nous indigner. À mon sens, ce rapport est de salubrité publique, parce qu'il permet d'objectiver l'un des dispositifs qui font que notre système fiscal non seulement ne répare pas les inégalités mais les renforce et les multiplie.

Dans le débat public, certaines dépenses sont suivies de manière très minutieuse, ainsi que leurs bénéficiaires. À l'inverse, le pacte Dutreil n'a jamais été évalué depuis 2003 et a fait l'objet de sous-évaluations assez grossières dans tous les documents budgétaires. Pendant quinze ans, son coût a été forfaitairement estimé à 500 millions d'euros. Il a ensuite été réévalué à 800 millions, avant de se rendre compte, dans le rapport que vous nous présentez, qu'il serait plutôt de l'ordre de 6 milliards. La fourchette est large !

La plupart des objectifs affichés par le pacte Dutreil ne sont pas véritablement remplis. Le dispositif n'a pas d'impact en matière de souveraineté, puisque les entreprises qui sont parfois cédées au bout de quatre ou cinq ans le sont rarement à des acteurs étrangers. Il ne profite pas particulièrement aux PME, puisque 66 % des entreprises concernées sont de grands groupes ou des ETI. Les effets sur l'emploi, l'investissement ou les autres indicateurs macroéconomiques ne sont pas non plus probants.

Le seul objectif qui est atteint est celui de la transmission patrimoniale, mais il soulève tout de même des questions. En effet, les opérations qui pèsent le plus lourdement dans l'enveloppe du pacte Dutreil portent sur des montants énormes, qui n'ont rien à voir avec la préservation d'un petit capitalisme industriel familial.

Compte tenu des évolutions de notre économie depuis 2003, et alors que notre société est de plus en plus fracturée par l'accroissement des inégalités – dans lequel le patrimoine joue un rôle extrêmement fort –, la préservation du capitalisme familial est-il un argument suffisant pour défendre le pacte Dutreil ?

M. Pierre Moscovici. Je ne peux que m'en tenir au rapport, qui est assez complet et équilibré.

Le pacte Dutreil vise deux objectifs, et nous considérons que celui concernant la préservation des entreprises familiales françaises est globalement atteint, même si le match est à rejouer au bout de quelques années. Par conséquent, nous ne proposons absolument pas la suppression de ce dispositif. Qu'on ne me fasse pas dire ce que la Cour ne dit pas, même si certains ne l'ont pas compris ainsi, à commencer par M. Dutreil, dont je salue l'élégance dans l'expression et la finesse dans l'analyse – je plaisante...

Nous maintenons que le pacte Dutreil est utile, bien que ses effets économiques soient limités, qu'il se concentre sur quelques très grosses transmissions et que le nombre de ses bénéficiaires ait fortement augmenté. Des professions réglementées l'utilisent de manière non négligeable, alors qu'elles ne sont pas exposées à la concurrence internationale. S'agissant de la préservation de notre souveraineté, son efficacité est discutable.

Notre rapport cherche à préserver ce qui fonctionne dans le dispositif, tout en le recentrant pour limiter ses effets pervers. Entre ceux qui cherchent à le supprimer et ceux qui ne veulent pas y toucher, nous proposons une voie intermédiaire que je considère comme équilibrée.

M. le président Éric Coquerel. Pas de suppression, mais une refonte en profondeur.

M. Pierre Moscovici. Absolument.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). Lors de longs débats que nous avons eus en commission des finances puis en séance, le pacte Dutreil a fait l'objet de tous les fantasmes.

Votre rapport est intéressant, mais je regrette que les comparaisons internationales ne soient pas plus détaillées. Que représentent les dispositifs mis en place dans les différents pays, notamment en fonction des secteurs économiques ?

Par ailleurs, pour réduire le montant de la dépense fiscale, vous proposez de fixer un taux d'abattement moins élevé pour les entreprises qui ne sont pas exposées à la concurrence internationale. Or, compte tenu de la mondialisation de l'économie, elles sont aujourd'hui très peu nombreuses. Même les commerçants de nos quartiers souffrent de l'augmentation des ventes en ligne et des offres de sites comme Shein ou Temu.

M. Pierre Moscovici. Puisque je quitte mes fonctions je puis me permettre une grande liberté de ton – même si j'ai été assez libre pendant les cinq années de mon mandat. J'aurais préféré que nous puissions vous présenter ce rapport plus tôt, mais le ministère des finances a pris cinq semaines pour, d'ailleurs, ne pas nous répondre alors que, comme par hasard, le

Parlement est en train de débattre du budget. Je n'en tire aucune conclusion, mais il me semble toujours préférable de pouvoir discuter d'un rapport de la Cour des comptes plutôt que de fantasmer sur des fuites supposées.

Pour ce qui est des comparaisons internationales, l'Allemagne ne dispose pas non plus de statistiques. Les bénéficiaires du dispositif ne sont pas connus et l'administration n'en connaît pas le coût total. Ce problème d'évaluation n'est pas spécifique à la France.

La majorité des grands pays occidentaux disposent de mécanismes comparables, mais le pacte Dutreil revêt une importance particulière en France puisque le taux marginal d'imposition sur les successions, 45 %, y est le plus élevé d'Europe et qu'il en rend possible une division par quatre. L'avantage accordé est donc tout à fait considérable.

S'agissant de la concurrence internationale, je concède que l'analyse n'est pas simple. Nous pouvons toutefois considérer que les professions réglementées restent relativement préservées. Or certaines très grandes pharmacies, dont les actionnaires très prospères ont pignon sur rue, bénéficient du dispositif. Il en est de même d'hôtels et de restaurants. Il ne s'agit pas de nier que beaucoup d'entreprises sont exposées à la concurrence internationale, notamment avec le développement d'internet et des sites que vous avez cités, mais la sagacité des parlementaires devrait permettre de trouver des solutions pour faire la part des choses.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). Il est un peu émouvant de vous entendre pour la dernière fois, probablement, au sein de notre commission.

Le présent rapport est très complet et remarquable à plusieurs égards. Un point me semble toutefois ne pas avoir été suffisamment souligné. Quelle était la situation avant le pacte Dutreil ? Soit le fondateur de l'entreprise était résident fiscal à l'étranger, par exemple en Suisse, et il pouvait alors bénéficier d'un régime de transmission favorable, soit il était obligé de vendre son entreprise.

Votre rapport souligne trop peu, me semble-t-il qu'une entreprise est un bien à part. D'ailleurs, le droit distingue le titre – lequel renvoie au pouvoir « politique » de diriger l'entreprise, c'est-à-dire à la qualité de dirigeant –, et l'aspect financier.

Le pacte Dutreil ne relève pas forcément de l'optimisation fiscale. En effet, une opération de transmission à titre gratuit de son vivant ne s'accompagne d'aucune création de valeur : c'est seulement un bien qui passe d'un donateur à un donataire. Dans ces conditions, où trouver la liquidité pour s'acquitter de l'impôt à payer ? La difficulté est la même que pour la taxe Zucman. La seule solution est de mobiliser les fonds de l'entreprise. Le rapport reconnaît d'ailleurs que le montant dû équivaut à trois années de bénéfices avec le pacte Dutreil contre huit ou neuf années sans ce dernier, soit autant de bénéfices qui ne pourraient être réinvestis. Je regrette que cette question, le besoin de trésorerie, n'ait pas été davantage approfondie dans vos travaux.

Vous avez évoqué les professions réglementées, que je connais bien, mais elles sont justement confrontées à cette difficulté. Lors de la transmission, par exemple d'une pharmacie, la liquidité n'est pas suffisante pour faire face au paiement de l'impôt. Il existe certes une possibilité de paiement différé et fractionné sur une durée de quinze ans, mais elle est très peu utilisée car l'administration accepte rarement des garanties liées à l'entreprise. S'il faut s'adresser aux banques, ce n'est pas intéressant.

S'agissant du *family buy out*, les membres de la famille qui reçoivent des soultes sont dépendants des donataires qui ont reçu des titres de société. En effet, s'ils ne conservent pas ces titres pendant quatre ou six ans en fonction de l'opération, ils les exposent à une remise en cause de leurs droits.

Enfin, dans le graphique de la page 56, comment expliquez-vous l'augmentation de plus de 2 milliards d'euros du coût du pacte Dutreil entre 2023 et 2024 ? Apparemment, la Cour des comptes et l'IPP ont utilisé d'autres critères pour intégrer des dossiers supplémentaires. Qu'en est-il ?

M. Pierre Moscovici. Je ne peux pas vous répondre spécifiquement sur ce point. Les estimations de la Cour et de l'IPP sont très proches. Nous respectons l'indépendance de l'IPP, comme celui du comité d'accompagnement. Leurs contributions nous sont très utiles. Toutefois, c'est la version de la Cour, telle qu'elle a été retenue par les rapporteurs et adoptée par la chambre, qui fait foi.

Vous soulevez, comme toujours, des questions intéressantes, qui confirment que le pacte Dutreil est une invention qui était extrêmement utile et qui le reste.

Par construction, la valeur de l'actif retenu dans l'assiette d'imposition est proportionnelle au résultat des entreprises, donc à leur capacité à verser des dividendes. La plupart d'entre elles ont des liquidités très importantes, voire considérables : nous n'avons pas affaire au paysan de Fernand Raynaud... Le paiement fractionné et différé reste également une solution, même si son utilisation doit probablement être facilitée.

Vous avez évoqué le cas d'une pharmacie. Si les liquidités ne sont pas suffisantes pour la transmettre, il faut la vendre. Il ne faut pas perdre de vue les objectifs du dispositif, comme la préservation de la souveraineté nationale. L'idée n'est pas uniquement d'accompagner ceux qui n'ont pas assez de trésorerie.

Ce rapport peut être discuté, mais je maintiens que son approche et ses conclusions sont très équilibrées et de bon sens. Si vous mettez en œuvre ses propositions, vous toucherez principalement les très grosses fortunes, qui n'ont pas de problème de liquidité et qui bénéficient aujourd'hui d'un abattement considérable, alors qu'elles ont largement les moyens de payer ces droits de succession.

M. Nicolas Sansu (GDR). Je regrette que vous partiez sous d'autres cieux, car ce rapport est d'une grande qualité. Il permet de documenter un sujet qui a fait couler énormément d'encre. Personne ne veut remettre en cause le pacte Dutreil, mais il est nécessaire de l'évaluer et de l'encadrer. Différents travaux ont déjà été menés, comme le rapport que j'ai rédigé avec Jean-Paul Mattei ou la proposition de loi que j'ai défendue dans le cadre de notre niche parlementaire.

Le pacte Dutreil doit renouer avec sa mission originelle, qui est de faciliter la transmission d'entreprises dans le cadre familial. Votre proposition d'accentuer la progressivité du barème et d'instaurer un plafond va dans ce sens. Pour notre part, nous avons préconisé un taux de 50 % pour 50 millions d'euros. En Allemagne, plus aucun abattement n'existe à partir de 90 millions, ce qui n'empêche pas le pays de disposer d'une industrie performante. Vous recommandez également de réduire le champ d'application, en excluant notamment les professions réglementées, de retirer tous les biens non professionnels, de limiter, voire d'interdire, le cumul de plusieurs dispositifs dérogatoires et d'augmenter la durée de détention

des titres. Toutes ces mesures permettraient d'éviter les mécanismes d'optimisation, sans aller à l'encontre de l'objectif initial.

Il faut cependant rappeler que seulement 15 % des entreprises sont transmises dans le cadre familial. Nous devons donc nous intéresser également aux 85 % restants. Le pacte Dutreil ne doit pas masquer la réalité de notre tissu économique.

Le contexte a été rappelé. Au cours des dernières années, les 500 plus grosses fortunes ont vu leur patrimoine augmenter de manière considérable. Or le pacte Dutreil y a contribué, en particulier à travers le *family buy out*. Contrairement à Jean-Paul Mattei, je considère que vous avez raison de le remettre en cause.

Pour terminer, j'aurai quatre questions.

L'étude de l'IPP qui est annexée à votre rapport permet-elle de conclure que les effets du pacte Dutreil sont limités ?

Le CPO (Conseil des prélèvements obligatoires) a récemment évoqué la nue-propriété et le dispositif d'apport-cession. Le cumul de ce dernier avec le pacte Dutreil permet-il d'échapper totalement à l'impôt ?

Comment la transmission de trésorerie pourrait-elle être limitée à l'occasion de la mise en œuvre du pacte Dutreil ?

Enfin, comment pourrions-nous désormais assurer un suivi statistique annuel de ce dispositif ?

M. Pierre Moscovici. Les effets économiques du pacte Dutreil sont limités et il peut en effet se cumuler avec le dispositif d'apport-cession. Limiter la transmission de trésorerie serait envisageable, puisque les Allemands le font.

Vous avez gentiment regretté mon départ et je le regrette aussi. À l'Assemblée nationale, vous avez la chance de ne pas avoir de limite d'âge, contrairement à la Cour des comptes. Je continuerai néanmoins à faire valoir mon expérience à Luxembourg et à suivre avec attention la vie démocratique française.

J'ai eu beaucoup de plaisir à travailler avec les députés de la commission des finances, dont j'ai fait partie. Ces échanges me rappellent également mes fonctions ministérielles. Lors d'une visite que je vous avais rendue à Vierzou, monsieur Sansu, vous m'aviez fait visiter des industries locales, dont beaucoup étaient familiales. Vous ne pouvez pas être suspecté de vouloir vous en prendre à ces entreprises patrimoniales.

Notre rapport est équilibré et, s'il est mis en œuvre, il permettra le maintien d'un dispositif utile à l'économie française et au capitalisme familial. Croyez-moi, ceux qui seraient pénalisés par le ciblage ne sont pas à plaindre et ne sont pas confrontés à des problèmes de trésorerie. Nous n'allons pas faire pleurer Margot.

M. Charles de Courson (LIOT). Votre rapport était très attendu. Depuis plus de vingt ans, le pacte Dutreil occupe une place importante dans notre fiscalité patrimoniale, mais nous ne disposons ni d'une vision consolidée de ses bénéficiaires, ni d'une estimation précise de son coût, ni d'une évaluation sérieuse de son efficacité économique. Votre travail comble un

vide et constitue désormais une base indispensable pour éclairer les choix de la représentation nationale.

Vous démontrez que le pacte Dutreil permet d'assurer la stabilité du capital lors des transmissions familiales, en limitant les ventes contraintes. Pour le groupe LIOT, qui est attaché à la pérennité du tissu productif français, ce principe doit être maintenu. Cependant, vous soulignez également que le dispositif s'accompagne de nombreuses dérives, parmi lesquelles une dépense fiscale qui dépasse les 5,5 milliards d'euros, dont 65 % sont captés par 1 % des héritiers, une très faible proportion de PME et d'ETI industrielles, un périmètre d'actifs beaucoup trop large, des pratiques d'optimisation sans lien avec les objectifs d'intérêt général, etc. Ces constats confortent la nécessité d'un recentrage.

Notre groupe partage pleinement votre première orientation et la nécessité de mettre fin au *family buy out* et aux pactes réputés acquis. S'agissant de vos autres propositions, nous avons déposé des amendements pour prolonger de deux ans la durée de détention des titres et pour sortir du pacte les biens qui n'ont pas de caractère professionnel. Ils ont été adoptés à l'Assemblée avant d'être repris par le Sénat. Sous réserve du vote final, ces évolutions pourraient donc être intégrées dans la loi de finances.

Notre groupe est beaucoup plus réservé concernant votre deuxième orientation. Nous manquons d'une comparaison internationale, ou au moins européenne, qui soit suffisamment détaillée et présente des exemples concrets. Certains prétendent que le dispositif français est plus favorable, d'autres qu'il l'est moins. Il est difficile de trancher, d'autant que cela doit dépendre des situations. Nous aurions donc besoin d'éléments complémentaires. Vous proposez par ailleurs de moduler l'abattement en fonction de la taille des entreprises, de leur secteur ou de montant transmis. Nous pourrions effectivement envisager de supprimer l'éligibilité des professions réglementées. En revanche, l'instauration d'un plafond – des collègues avaient suggéré qu'il soit de 50 millions d'euros – doit être bien réfléchi. Conditionner le pacte Dutreil à l'exposition à la concurrence paraît également compliqué, notamment dans le cas de groupes familiaux composites.

M. Pierre Moscovici. Le rapport comporte déjà une comparaison européenne. Certains pays n'ont pas de dispositif de ce type, d'autres en ont de moins généreux, en particulier pour les grandes entreprises. En Allemagne, l'abattement tombe à 30 % au-delà de 26 millions d'euros.

En France, les droits de succession sont plus élevés qu'ailleurs, mais l'abattement l'est aussi, et de beaucoup. Le taux effectif d'imposition descend en effet à 5,6 ou 8 % alors qu'il est théoriquement de 45 %.

Je note le soutien apporté à notre première orientation et votre position plus réservée sur la seconde, même si je pense qu'elle mérite aussi réflexion, notamment au vu des comparaisons internationales, notamment avec l'Allemagne. Le Conseil des prélèvements obligatoires a d'ailleurs publié un rapport très intéressant sur la fiscalité du patrimoine, qui montre qu'il serait possible de taxer plus fortement les très grosses fortunes, tout en diminuant – contrairement à ce que certains quotidiens du matin ont prétendu – les droits de succession et de transmission pour la très grande majorité des Français. Globalement, l'effet sur les prélèvements obligatoires serait neutre.

M. le président Éric Coquerel. La très grande majorité des Français ne sont pas imposés sur les successions.

M. Pierre Moscovici. Beaucoup le sont, même avec un patrimoine très moyen.

M. Nicolas Sansu (GDR). Nous avons été surpris que vous parveniez à collecter toutes les données, car la DGFIP (direction générale des finances publiques) nous avait toujours répondu que ce n'était pas possible. Pourrons-nous continuer à disposer de ces éléments à l'avenir, afin d'évaluer régulièrement le pacte Dutreil ?

M. Pierre Moscovici. Cette évaluation était inédite. La DGFIP a ouvert très largement ses fichiers, ce qui a permis de repérer des dossiers qui n'étaient pas identifiés comme relevant du pacte Dutreil. Nous avons également travaillé avec le Conseil supérieur du notariat et nous avons bénéficié d'une contribution à la fois très utile et indépendante de la part de l'IPP.

Quand je suis arrivé à la Cour des comptes, l'évaluation des politiques publiques – mission qui lui avait été confiée par l'article 47-2 de la Constitution – était très marginale. Elle ne représentait que 3 % de son activité, contre plus de 10 % aujourd'hui. J'encourage mes successeurs à continuer dans cette voie.

M. le président Éric Coquerel. Ce rapport confirme que beaucoup de mécanismes participent à la très forte concentration des richesses. Les taux effectifs d'imposition sont souvent réduits et ce phénomène s'accroît avec l'importance des patrimoines, en raison de politiques d'exonération et de niches fiscales, dont le pacte Dutreil fait partie.

En tout cas, nous disposons désormais de données objectives. Lorsque nous demandons sa modification, certains groupes ne pourront plus nous opposer que le pacte Dutreil protège les très petites entreprises familiales. S'il le fait, ce ne sont pas elles qui en profitent majoritairement.

Vos recommandations en matière de plafonnement, d'exonération, de taux d'abattement ou de suppression du *family buy out* recouvrent de nombreux amendements qui ont été proposés et, pour la plupart, malheureusement rejetés.

Si vous ne préconisez pas la suppression du pacte Dutreil, il doit faire l'objet d'une refonte pour qu'il soit moins coûteux et qu'il atteigne sa cible.

Pour terminer, je voulais vous dire que j'ai été ravi de travailler avec vous.

M. Pierre Moscovici. Je n'infirmes pas vos conclusions.

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mardi 9 décembre 2025 à 16 heures 30

Présents. - M. Arnaud Bonnet, M. Éric Coquerel, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Philippe Juvin, Mme Claire Lejeune, Mme Véronique Louwagie, Mme Claire Marais-Beuil, M. Jean-Paul Mattei, M. Nicolas Sansu, M. Charles Sitzenstuhl

Excusés. - M. Christian Baptiste, M. Karim Ben Cheikh, Mme Stéphanie Galzy, M. Pierre Henriët, Mme Christine Pirès Beaune, M. Christophe Plassard, M. Emmanuel Tjibaou