



POLLEN

Cercle social-réformiste

Crise de la dette et des finances publiques | Présidentielle 2027

CONTRIBUTION DU CERCLE POLLEN : « FINANCES PUBLIQUES ET PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES »¹

PRÉAMBULE | La situation financière de la France est critique. La Cour des comptes², l'OCDE³, la BCE, la Commission européenne et le FMI⁴ alertent sur l'insoutenabilité de notre dette, y compris à court terme :

- Elle pèse sur nos marges de manœuvres puisque les intérêts payés (sans même évoquer le remboursement du capital) vont dépasser 77 milliards d'€ en 2026 et pourraient atteindre 100 milliards en 2029, devenant le premier poste de dépenses de l'État, loin devant l'éducation et la défense ;
- Elle nous empêche de financer les investissements d'avenir indispensables pour retrouver la croissance et un niveau d'emploi capable de préserver notre modèle social ;
- Elle menace notre solvabilité, la France pouvant être confrontée à une situation de « défaut », conduisant les créanciers à ne lui prêter qu'à des taux de « *Junk Bonds* » aggravant encore les risques de faillite. Comme le dit la Cour des comptes, « *L'étouffement par la dette n'est pas un risque, c'est une réalité* ».

¹ La présente contribution présente la synthèse de propositions de POLLEN, cercle de réflexion social-réformiste, sur les finances publiques et les prélèvements obligatoires en France. Sa publication a été validée par les instances de POLLEN, même si certaines propositions ne sont pas partagées par tous les membres.

² <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-situation-et-les-perspectives-des-finances-publiques-17> (25 juin 2026).

³ <https://www.oecd.org/fr/about/news/press-releases/2026/06/tackling-public-debt-and-improving-productivity-are-key-to-boost-growth-in-france.html> (30 juin 2026).

⁴ Rapport annuel sur l'économie française (mise à jour du 22 juillet 2026)



À ces dangers immédiats s'ajoute que transférer aux générations futures le paiement de notre dette actuelle serait un crime contre l'éthique : nos petits-enfants et arrière-petits-enfants n'ont aucune raison de supporter demain et après-demain le coût de dépenses de fonctionnement qui bénéficient aux générations actuelles.

Dans ce contexte, Pollen considère qu'il est essentiel de restaurer nos marges de manœuvres budgétaires. Des économies devront être réalisées partout où c'est possible. Mais une action sur les recettes sera aussi nécessaire. Non pour augmenter la part des prélèvements obligatoires dans notre PIB, déjà trop élevée par rapport à nos concurrents, mais pour qu'ils répondent à des objectifs de justice sociale et d'efficacité économique. En aucun cas ces efforts ne doivent être supportés par les plus défavorisés.

Pollen, en élaborant ses propositions, a retenu six priorités :

- Renforcer la compétitivité de nos entreprises, en remplaçant des charges qui pèsent sur la production de biens et de services par des prélèvements sur la consommation, incluant celle des produits importés ;
- Créer une véritable solidarité intergénérationnelle, grâce à une réforme des droits de succession et la fin d'avantages non justifiés dont bénéficient notamment les retraités les plus aisés ;
- Répartir plus équitablement l'impôt grâce à une contribution annuelle raisonnable sur les patrimoines ;
- Assurer les financements d'avenir, pour la transition écologique (énergie, climat et biodiversité), la défense et la sécurité, via la mise en place d'un emprunt à durée indéterminée, patrimonialisé mais uniquement remboursable à l'initiative de l'État emprunteur ;
- Accroître le revenu net des classes populaires et des classes moyennes ;
- Prioriser la jeunesse, l'éducation et l'égalité des chances.

Pollen estime que ces réformes, indispensables pour notre développement et notre cohésion sociale, doivent se faire à un niveau de prélèvements obligatoires qui demeure globalement constant par rapport au PIB. Selon EUROSTAT, ce niveau atteint déjà 45,3 % en France, ce qui nous place largement en tête de la zone euro (l'Allemagne est à 40,9 %). On ne peut accroître cette pression sans menacer le dynamisme économique et la compétitivité de notre pays, donc nos facultés d'action et de redistribution.



I. LES TRAVAUX PRÉCÉDENTS DU CERCLE POLLEN SUR CES THÈMES

En janvier 2024, Pollen a publié « *Cinq propositions pour une fiscalité plus équitable* »⁵, comportant des idées innovantes sur la fiscalité du patrimoine (un impôt général à taux faible mais à assiette large sur le patrimoine et une imposition plus significative des grosses successions), sur le rétablissement d'une équité entre la fiscalité des revenus du travail et celle des revenus du capital (plafonnement de la *Flat Tax* ou subordination à un plan d'actionnariat salarié dans les entreprises distributrices), sur l'amélioration du pouvoir d'achat des classes moyennes (réforme du quotient familial), sur l'autonomie fiscale des collectivités territoriales et sur l'encadrement des rémunérations excessives des dirigeants des grandes entreprises.

En prolongation de son séminaire sur la décentralisation, tenu à Bordeaux les 2 et 3 mars 2024⁶, Pollen a aussi publié une chronique dans Les Echos du 13-14 décembre 2024, proposant une réforme fiscale qui responsabilise les élus locaux⁷.

Ces travaux ont été précédés ou suivis d'autres contributions, notamment à propos de la réforme des retraites⁸ ou proposant la mise en place d'un emprunt spécial, non remboursable en numéraire mais rémunéré et patrimonialisé, pour financer nos efforts de défense et de transition écologique⁹. De même, la plupart des dirigeants de Pollen ont publié une tribune appelant à un changement radical de l'action publique pour investir dans l'avenir¹⁰.

Le présent document complète et met à jour ces différentes propositions qui, sans être exhaustives, sont représentatives du projet social-démocrate de Pollen.

Il est surtout enrichi d'une nouvelle approche, plus radicale que tout ce qui a été présenté jusqu'ici, concernant l'obligation d'équilibrer les finances publiques.

⁵ <https://cercle-pollen.org/2024/01/19/cinq-propositions-de-pollen-pour-une-fiscalite-plus-equitable/>.

⁶ <https://cercle-pollen.org/2024/01/18/seminaire-decentralisation/>.

⁷ <https://cercle-pollen.org/2025/01/08/tribune-les-echos-territoires-faire-une-reforme-fiscale-qui-responsabilise-les-elus/>.

⁸ <https://www.lagrandeconversation.com/politique/contribution-sur-la-reforme-des-retraites/>.

⁹ <https://cercle-pollen.org/2025/07/21/pour-financer-notre-defense-et-la-gestion-du-risque-climatique-un-emprunt-non-remboursable-et-partiellement-obligatoire/>.

¹⁰ <https://cercle-pollen.org/2025/09/07/appeel-pollen-changer-modele-investir-avenir-surmonter-dette/>.



II. PROPOSITION DE POLLEN APPELANT A UN ÉQUILIBRE STRICT DES DÉPENSES PUBLIQUES

Pollen considère que la France ne peut plus continuer dans sa fuite en avant budgétaire et financière, renvoyant aux générations futures le paiement des dépenses d'aujourd'hui.

Ce laxisme nous prive de toute marge de manœuvre pour gérer les crises, qu'elles soient sanitaires, énergétiques (cf. la hausse des produits pétroliers) ou sécuritaires et de défense, dans un monde où l'agression remplace progressivement la diplomatie. Il mine également notre crédibilité, en Europe et dans le monde, donc affecte notre indépendance d'action.

Pour assainir durablement nos finances publiques, Pollen souhaite sanctuariser le principe d'un équilibre annuel des dépenses de fonctionnement.

Cette contrainte serait plus sévère que la règle de 3% du Traité de Maastricht et plus logique que les propositions d'équilibre strict ou de plafond arithmétique (1% du PIB) incluant les dépenses d'investissement.

Pour ce faire, Pollen propose un texte qui étende à l'État la contrainte que respectent les collectivités territoriales (article L. 1612-4 et L. 1612-5 du Code général des collectivités territoriales) : ne pas financer par l'emprunt des dépenses courantes. Ce texte n'interdit pas que soient financées ainsi les dépenses d'investissement, susceptibles de comporter des effets bénéfiques pour les années suivantes, voire pour les générations futures, mais évite que des dépenses de fonctionnement et des transferts, bénéficiant essentiellement aux citoyens d'aujourd'hui, puissent être finalement payés par nos petits-enfants et arrière-petits enfants.

Techniquement, la proposition de Pollen introduit, dans la loi organique relative aux lois de finances¹¹, un article 6 bis disant : « *Les lois de finances initiales et rectificatives doivent être présentées, votées et exécutées en respectant strictement un équilibre annuel des flux de trésorerie liés au fonctionnement et aux interventions de l'État. Une dérogation à cette obligation n'est possible qu'en cas de situation exceptionnelle et imprévue, nationale ou internationale, après détermination des conditions, dans des termes identiques, par l'Assemblée nationale et le Sénat* ».

¹¹ Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001, modifiée.



Une loi organique a une autorité supérieure à une loi ordinaire. Son éventuelle violation est donc sanctionnable par le Conseil constitutionnel. Chaque loi de finances ou rectificative devra donc respecter cet équilibre.

Une dérogation ne serait possible qu'en cas de crise grave **et** imprévue. Elle ne permettrait pas au seul gouvernement ou au seul Président de la République de décider de s'affranchir de cette discipline, au nom d'un péremptoire et unilatéral « *Quoi qu'il en coûte* », sans l'aval des deux chambres du Parlement.

Compte tenu de l'état de nos finances publiques (déficit global supérieur à 5% du PIB en 2026, soit environ 175 milliards d'€), cette réforme devra être mise en œuvre de façon progressive. Mais le calendrier de transition devra être strictement limité et ne pas excéder 7 années au maximum, soit 2034.

L'entrée en vigueur d'une telle disposition imposera des économies substantielles. Le Cercle Pollen n'entend fixer ni le cadre, ni le quantum de telles économies, mais considère que, dans un pays où 60% des dépenses publiques concernent les retraites et la santé, ces deux postes de dépenses devront nécessairement être affectés. Plusieurs pistes peuvent être explorées, par exemple soumettre à des conditions de revenus le « Zéro reste à charge »¹² ou désindexer temporairement les retraites supérieures à un seuil (de l'ordre de deux fois le SMIC) et en réduisant temporairement les plus élevées (au-delà de 3,5 ou 4 SMIC). D'autres mesures doivent aussi être envisagées, telles que l'extension aux retraités du taux de la CSG supportés par les actifs ou le plafonnement de leur réduction d'impôt pour frais soi-disant professionnels¹³. Enfin, à moyen et long terme, l'équilibre du financement des retraites, privées ou publiques, ne pourra intervenir sans accroître la durée de la vie active afin de compenser le vieillissement de la population, conséquence inéluctable de l'allongement de l'espérance de vie et de la baisse de la natalité.

¹² Qui n'est plus vraiment un « zéro » à charge, compte tenu des aménagements introduits ces dernières années, mais qui bénéficie autant aux ménages aisés qu'à ceux qui sont vraiment dans le besoin.

¹³ Mesures déjà évoquées dans la contribution sur les retraites du 22 mars 2023 - <https://www.lagrandeconversation.com/politique/contribution-sur-la-reforme-des-retraites/>.



III. PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES POUR PRIVILÉGIER L'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE ET LA JUSTICE SOCIALE, SANS PESER SUR NOTRE COMPÉTITIVITÉ ET NOS EMPLOIS

Pollen maintient la substance des propositions présentées en 2024 et celle d'un emprunt obligatoire pour les titulaires de hauts patrimoines. Ces propositions, rappelées de façon synthétique aux point C à H ci-après, sont détaillées dans les fiches jointes n° 3 à 7.

Pollen a néanmoins décidé de faire évoluer sensiblement ses propositions concernant la transmission des patrimoines professionnels (point B et fiche n° 2).

Pollen a surtout décidé d'élargir le champ de ses propositions en recommandant une atténuation des prélèvements obligatoires qui pénalisent l'emploi et la production, diminution qui sera compensée par des impositions à la charge des consommateurs (point A et fiche n° 1). Il s'agit de remplacer une partie des cotisations sociales et des impôts de production, qui affectent la compétitivité des entreprises françaises, donc l'emploi, par des impôts de consommation auxquels les produits et services importés seraient soumis, autant que ceux qui sont produits en France.

Pollen considère que ces réformes doivent intervenir à prélèvements globaux constants. La part de notre PIB affectée aux prélèvements obligatoires (45,3 %) ne doit pas s'accroître. C'est un rééquilibrage entre les ressources qui est proposé, pas un accroissement général de la pression fiscale et sociale.

A. Supprimer des prélèvements qui pénalisent la production et l'emploi en France, au profit d'impôts sur la consommation et les revenus

Pollen propose de reprendre l'objectif de la « TVA sociale » dont le principe avait été adopté en janvier 2012, mais qui fut abrogée, avant son entrée en vigueur, au tout début de la présidence de François Hollande.

La proposition de Pollen, plus ambitieuse que le projet de 2012, consiste à augmenter le taux moyen de TVA, aujourd'hui fixé à 20 %, pour l'amener graduellement à 24 %, niveau généralement appliqué dans l'Europe du Nord. Parallèlement, le taux intermédiaire, serait porté de 10 % à 12 %.

De telles hausses, compatibles avec les règles européennes, ne nécessitent aucune négociation à Bruxelles.



Les recettes additionnelles collectées permettront de supprimer les cotisations acquittées par les entreprises en faveur de la politique familiale, qu'elles financent sans la moindre justification politique.

La **Fiche n° 1** fournit un descriptif détaillé de la proposition et de ses effets attendus.

Le mouvement se poursuivra par la suppression progressive des cotisations d'assurance maladie acquittées par les entreprises, au profit d'une hausse, elle aussi progressive, de l'IR, de la CSG et des impôts sur le patrimoine. En effet, l'assurance maladie est devenue une politique nationale ouverte à tous et l'entreprise ne doit pas demeurer le centre essentiel de perception de ses recettes. Progressivement, il faudra aussi réduire les « impôts de production », qui pèsent négativement sur nos coûts de production.

Pour compenser l'impact négatif de cette mesure sur le pouvoir d'achat des citoyens à faibles revenus, Pollen propose de baisser de 0,5 % le taux réduit de TVA et, à la fois pour accroître le pouvoir d'achat et pour inciter à la transition électrique, d'assujettir au taux réduit la consommation d'électricité.

Ces réformes n'interdiront nullement que les fonds affectés à la politique familiale ou à la couverture santé continuent de relever de la gestion paritaire, avec le concours des partenaires sociaux.

B. Revoir la fiscalité des successions, notamment des plus importantes

Pollen considère que, en conformité avec l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la contribution aux dépenses communes doit être « *également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés* ». C'est une des règles d'or de la démocratie. Or, un système fiscal qui ne touche pas régulièrement le patrimoine ne correspond pas à une contribution de chacun « en raison de ses facultés ». C'est pourquoi, dans ses « propositions pour une fiscalité plus équitable » publiées en janvier 2024, Pollen a envisagé un impôt général sur le patrimoine, à taux faible et à assiette large. Cette proposition reste d'actualité. Son rendement ne sera pas très important, mais permettra d'ancrer dans notre système fiscal le principe d'une contribution annuelle aux dépenses de l'État par tous ceux qui bénéficient d'un patrimoine.

S'agissant de la fiscalité des transmissions et successions, la **Fiche n° 2** en présente une mise à jour, comportant de nouvelles et importantes propositions.



1. Le constat

La plupart des Français sont hostiles aux impôts sur les successions, alors même que 87% d'entre eux en sont exonérés, grâce à l'abattement forfaitaire de 100.000 euros pour chaque héritier. Mais ils sont aussi conscients du rôle négatif que jouent les écarts de patrimoines sur la mobilité sociale, y compris en pénalisant l'acquisition par les moins favorisés d'acquis culturels et sociaux. En outre, les hauts patrimoines disposent de nombreux leviers d'optimisation qui accroissent encore ces discriminations et ce rôle négatif : donations-partages, démembrement de propriété, assurance-vie, Pacte Dutreil, effacement des plus-values latentes au décès, etc.

Dans les années 1970, la part des héritages dans le patrimoine total s'élevait à 35% , elle en représente désormais 60 %¹⁴. D'ici 2040, environ 9 000 Md€ seront transmis en France (« la grande transmission »), le flux annuel passant de 400 à 677 Md€¹⁵. Les inégalités patrimoniales vont donc encore se creuser.

2. Les contraintes

Les réformes proposées par Pollen s'inscrivent dans une trajectoire de maîtrise des prélèvements obligatoires globaux, tout en dégagant des recettes pour financer les investissements d'avenir. Elles composent aussi avec la concurrence fiscale internationale : la France applique déjà les droits de succession les plus élevés de l'OCDE, ce qui limite les marges de manœuvre pour toute hausse généralisée.

Ces réformes reposent sur quatre objectifs : renforcer la justice fiscale et l'égalité des chances, financer les investissements d'avenir, limiter l'optimisation fiscale et accélérer la circulation du patrimoine vers les jeunes générations. L'impôt sur les successions et donations pourra et devra ainsi être rebaptisé « *Contribution successorale à l'égalité des chances et aux investissements d'avenir* ».

¹⁴ Conseil d'Analyse Économique (CAE), note n° 69 de décembre 2021.

¹⁵ Rapport de la Fondation Jean-Jaurès « la grande transmission ».



3. Les propositions de Pollen

En matière de justice fiscale :

- mettre fin aux situations où un même héritier cumule les avantages fiscaux pour plusieurs donations ou successions ; un compte fiscal individuel retracera les dons et héritages reçus tout au long de la vie ;
- rendre dégressif l'abattement de 100 000 € et d'en exclure les successions excédant 300 000 € par donataire ;
- alléger l'imposition des petites successions (les 20 000 premiers € au-delà du seuil d'exonération seront taxés à 5 %) ; en contrepartie, une imposition à 60 % s'appliquera aux successions excédant 2 000 000 € par héritier ;
- créer un fonds d'égalité des chances, versant 30 000 € par an à 100 000 jeunes de 20-30 ans, sous condition de financement d'études, de création d'entreprise ou d'aide aux coûts de reconversion.

Pour faciliter le financement des investissements d'avenir :

- plafonner à 45 000 € les avantages fiscaux de l'assurance-vie en matière d'IR et de succession, sauf pour des contrats orientés vers les investissements d'avenir.

Pour limiter l'optimisation fiscale :

- réserver les abattements aux dons en pleine propriété, les démembrements ne servant qu'à éluder l'impôt ;
- réduire à 50 000 € tous les 15 ans le montant des donations exonérées de droits ; les dons en espèces (article 790G du CGI) resteraient possibles, mais le total des dons d'usage (définis par la jurisprudence) et des dons en espèces ne pourra être exonéré que dans la limite de 10 000 € par an et par bénéficiaire ;
- mieux encadrer les pactes « Dutreil » en accroissant les durées de détention et en créant des taux d'exonération plus favorables aux PME et aux ETI ;
- mettre fin à l'effacement des plus-values latentes lors du décès et les imposer au moment de la revente par les héritiers des biens dont la plus-value n'a pas été imposée ;



Pour faciliter la transmission de patrimoine vers les jeunes générations :

- renforcer les abattements en faveur des petits-enfants : 100 000 € en donation, sans condition d'âge du donateur, 150 000 € en succession, ce qui permettra d'inciter les parents à renoncer à leur héritage au profit de leurs propres enfants.

C. Pour financer notre effort de défense et la gestion du risque climatique, créer un emprunt obligatoire pour certains et qui ne sera remboursable que sur l'initiative de l'État emprunteur

Pour mobiliser l'épargne privée, très abondante (35.500 milliards en Europe, dont près d'1/3 en dépôts à vue), en faveur de la lutte contre le changement climatique et pour renforcer nos moyens de sécurité et de défense, Pollen souhaite créer un emprunt non remboursable, librement ouvert à tous mais à souscription obligatoire pour certains contribuables. Décrit dans la **Fiche n° 3**, cet emprunt sera plus contraignant qu'un placement volontaire mais beaucoup moins pénalisant qu'un impôt, puisqu'il demeurera dans le patrimoine du créancier.

Sa souscription sera obligatoire pour les contribuables disposant d'un patrimoine net (hors emprunts) supérieur à quatre fois le plafond du Livret A, donc excédant 91 000 €. Le quantum sera progressif : les premiers assujettis n'auront qu'une obligation de souscription de l'ordre de 500 €. Le montant croîtra ensuite en fonction de la valeur du patrimoine. L'idée est que ceux qui disposent de biens importants, exposés aux risques d'un conflit armé ou d'une catastrophe climatique, contribuent spécifiquement à leur protection, conformément à la règle de « *l'avarie commune* ». Cette règle de solidarité, tirée du droit romain, impose de répartir entre tous les propriétaires de la cargaison, les dommages résultant d'une décision destinée à sauver un navire, par exemple celle de jeter par-dessus bord une partie du fret pour résister à une tempête¹⁶.

D. Créer un impôt sur le patrimoine à très large assiette et à faible taux

Un système fiscal national qui ne touche pas le patrimoine, sauf à l'occasion de successions ne peut répondre à l'obligation d'une contribution de chacun en proportion de ses facultés (article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789).

¹⁶ https://fr.wikipedia.org/wiki/Avarie_commune.



Pollen ne prône pas un rétablissement de l'ISF, qui souffrait de nombreuses faiblesses, notamment parce qu'il frappait moins de 1% des 37,5 millions de foyers fiscaux et que son taux maximum était élevé puisqu'il prélevait, chaque année, 1,5 % de la tranche de patrimoine excédent 10 M euros.

Pour mettre annuellement les patrimoines à contribution, Pollen envisage une assiette d'imposition très large et des taux très modérés. Comme l'explique la **Fiche n° 4**, une telle imposition existe dans plusieurs cantons suisses. Dans celui de Vaud, par exemple, un impôt sur la fortune à faible taux est payé par les deux tiers de ses contribuables. Sur ce modèle, Pollen propose de créer une contribution patrimoniale généralisée (CPG), correspondant de la CSG pour les patrimoines. Elle serait exigible à partir de 45.000 euros d'actif net, soit deux fois le plafond actuel du livret A. Avec un taux de 0,1 %, les premiers contributeurs acquitteraient une somme annuelle de 45 € par an. Pour un taux maximum de 0,34 %, comme chez les Vaudois, un patrimoine net de 15 millions d'euros générerait une imposition inférieure à 50 000 € par an.

Rien n'interdit de faire coexister cette CPG avec l'IFI, impôt sur la fortune immobilière, peut-être en imaginant des mécanismes d'atténuation pour les effets de seuil.

Cette contribution annuelle permettra aussi à l'administration fiscale de disposer d'informations consolidées sur les patrimoines, notamment les plus importants. Le rapport parlementaire déposé en juillet 2026 par Jean-Paul Mattéi et Charles de Courson a dénoncé les effets délétères de ce manque d'information.

Quel que soit le rendement d'un tel impôt, il donnera le signal politique d'une contribution annuelle sur les patrimoines d'une partie significative de la population, à un taux très modéré.

E. Cesser de privilégier les revenus du capital par rapport aux revenus du travail

Le prélèvement forfaitaire unique (PFU ou « Flat Tax ») offre un avantage manifeste aux bénéficiaires de dividendes par rapport aux salariés : les premiers sont imposés au taux de 12,8 % et supportent des cotisations sociales à hauteur de 18,6 % (10,6 % de CSG, 0,5 % de CRDS et 7,5 % de prélèvement de solidarité) ; les seconds supportent leurs propres cotisations sociales, y compris à la retraite, acquittent aussi la CSG et la CRDS et sont imposés sur le revenu à un taux pouvant atteindre 45 % .



Cet avantage est accordé sans plafonnement, ni contrepartie, pas même l'obligation de bloquer ces fonds ou de les incorporer au capital, alors que les entreprises françaises manquent de fonds propres.

Comme l'explique la **Fiche n° 5**, aucune étude sérieuse n'a constaté que cette « niche fiscale » a encouragé les épargnants à investir en actions plutôt qu'en livrets défiscalisés ou en obligations.

Le développement de l'actionnariat populaire est un objectif louable, mais l'avantage de la Flat Tax doit être plafonné à 30.000 euros de dividendes, ce qui correspond à un portefeuille de titres déjà substantiel (environ un million d'euros). Cela exclura les rémunérations en dividendes atteignant plusieurs centaines de milliers, voire plusieurs millions d'euros. À titre exceptionnel, ce plafond pourra n'être pas imposé aux dividendes distribués par des entreprises qui ont mis en place un plan très ambitieux d'actionnariat salarié.

S'agissant des plus-values sur titres, pour ne pas pénaliser les créateurs d'entreprises, Pollen propose de maintenir la *Flat Tax* lors de la cession partielle ou totale de titres concernant des entreprises industrielles ou commerciales créées depuis moins de quinze années.

F. Redonner du pouvoir d'achat aux classes moyennes en réformant le système du quotient familial

Le mécanisme du quotient familial accorde une diminution d'impôt plus importante aux ménages dont les revenus sont élevés. Malgré le plafonnement introduit pour les très hauts revenus, la différence subsiste. La **Fiche n° 6** montre qu'un ménage de 4 enfants ayant un revenu imposable de 100 000 € bénéficie d'une réduction d'impôt de 10 000 € par an, alors que le même ménage, avec un revenu imposable de 60 000 € bénéficie d'une réduction inférieure à 4 000 €. Ce privilège n'a pas d'effets significatifs sur la natalité.

Pollen propose de créer une déduction forfaitaire fixe, tenant compte du nombre d'enfants, mais pas des revenus. À dépense globale identique, cette réforme avantagera les classes moyennes chargées de famille.

G. Restituer aux collectivités territoriales leur pouvoir de lever l'impôt

La soi-disant suppression de la taxe d'habitation a déresponsabilisé les élus locaux, largement dépouillés de leur faculté de lever l'impôt, leurs budgets étant désormais soumis à des transferts en provenance de l'État.



Pollen pense indispensable de restituer aux élus des territoires cette faculté de lever l'impôt pour que leurs habitants supportent, en partie, les dépenses votées de fonctionnement et d'investissement.

La **Fiche n° 7** évoque plusieurs pistes, y compris celles de « *centimes additionnels* » à d'autres impôts, qui pourraient être l'IR, la CSG, voire la TVA, centimes qui seront votés discrétionnairement par les élus.

H. Pénaliser les rémunérations excessives des dirigeants de grandes entreprises

Dans les très grandes entreprises, certaines rémunérations atteignent plusieurs millions d'euros par an, ce qui choque profondément les citoyens. Ceux qui défendent ces rémunérations exorbitantes invoquent un « *alignement* » des intérêts du management avec celui des actionnaires ou un « *marché* » des dirigeants qui exigerait de les surpayer. La **Fiche n° 8** dénonce une réalité beaucoup plus prosaïque, générée par l'entre-soi.

Pollen ne souhaite pas une police des rémunérations. Mais les actionnaires doivent savoir qu'elles augmenteront désormais le résultat imposable de l'entreprise lorsque leur montant excédera 25 fois le SMIC, soit environ 450.000 euros par an. Au-delà de ce plafond, rémunérations d'un Président, d'un Directeur Général ou d'un trader, seront réintroduites dans l'assiette de l'IS et les actionnaires verront leurs dividendes diminués d'autant. Les « parachutes dorés » et autres « retraites chapeaux » devront subir le même sort.

*

Les fiches jointes, numérotées de 1 à 8, détaillent ces propositions, justifient leur adoption et, chaque fois que possible, évaluent leur impact sur la justice fiscale, la faculté de financer les investissements d'avenir de la France, ainsi que la compétitivité de notre pays, donc ses emplois.



POLLEN

Cercle social-réformiste

FICHE N° 1 : REMPLACER DES IMPÔTS ET COTISATIONS QUI PÉNALISENT LA COMPÉTITIVITÉ ET L'EMPLOI PAR DES IMPÔTS SUR LA CONSOMMATION

Le taux normal de TVA en France est en-dessous de la moyenne européenne. La différence est proche de deux points. Cette différence n'avantage pas l'économie française. En effet, la TVA ne pénalise pas l'emploi et rétablit la compétitivité de nos entreprises, puisque les produits importés - que ce soit en provenance des pays tiers ou des autres États de l'Union européenne - la supportent, alors que les exportations en sont exonérées.

En revanche, le poids des cotisations sociales acquittées par les entreprises pèse directement sur la masse salariale. Selon FIPECO¹⁷, la France se distingue « *par le poids des cotisations des employeurs (10,0 % du PIB en 2024, hors cotisations imputées¹⁸ [...]), qui la situe au deuxième rang de la zone euro (derrière l'Estonie)* ». La moyenne européenne est de 7,7 % du PIB. Les cotisations patronales, en Allemagne, ne représentent que 7,0 % du PIB. Pour mémoire, 1 % du PIB français représente plus de 290 milliards d'€.

Or, en France, les salariés ne versent des cotisations que pour leur retraite¹⁹. L'intégralité des autres cotisations, maladie, allocations familiales, chômage et autres, sont à la charge des employeurs. Ces cotisations pénalisent notre compétitivité et avantagent les productions importées qui ne les supportent pas.

Ces cotisations expliquent la grande différence entre le salaire net perçu et la charge supportée par l'employeur.

¹⁷ [https://www.fipeco.fr/commentaire/Les prélèvements obligatoires en France et dans la zone euro en 2024](https://www.fipeco.fr/commentaire/Les%20pr%C3%A9l%C3%A8vements%20obligatoires%20en%20France%20et%20dans%20la%20zone%20euro%20en%202024)).

¹⁸ Il s'agit essentiellement des cotisations de retraite payées par l'État employeur. Les 10 % du PIB tiennent compte de tous les allègements de cotisations actuellement accordés.

¹⁹ Pour le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État, la CSG et la CRDS doivent être considérés comme des "*impositions de toutes natures*" et non des cotisations sociales (la Cour de Justice de l'UE a qualifié autrement la CSG, mais cela n'influe pas sur la proposition de Pollen).



Elles ont un effet de « trappe à salaires », les employeurs répugnant à accorder des augmentations qui, au final, coûtent à l'entreprise beaucoup plus que ce que le salarié empoche.

Pollen propose d'augmenter la TVA et d'alléger d'autant les cotisations sociales, ce qui impliquera :

- Un accroissement de 1%, chaque année, du taux normal de TVA, jusqu'à ce qu'il atteigne 24 %, niveau de la plupart des pays d'Europe du Nord. D'après la Direction générale du Trésor²⁰, cette hausse se traduira par un gain estimé à 7,5 milliards d'€ la première année, soit 30 milliards d'€ par an en fin de période²¹.
- Un accroissement de 0,5%, chaque année, du taux intermédiaire, jusqu'à ce qu'il atteigne 12 %. Cette hausse annuelle se traduira, pour les finances publiques, par un gain estimé à 0,8 milliard d'€ la première année et atteindra donc 3,2 milliards d'€ par an, à l'issue des quatre années de hausse²².
- Une baisse des cotisations sociales à due concurrence, pour rester dans l'optique d'un gel global des prélèvements obligatoires. Les recettes de la seule branche famille reposent pour 33 % sur les entreprises, qui acquittent des cotisations à hauteur de 5,25 % des salaires versés, pour un montant annuel de 33,1 milliards d'€²³. Or, rien ne justifie que le financement de la politique familiale repose sur les entreprises.
- Pour atténuer les effets de ces hausses sur les consommateurs à faible pouvoir d'achat, le taux réduit de TVA de 5,5 %, appliqué sur les produits de première nécessité, notamment alimentaires, sera ramené à 5 %. Cette réduction impliquera une perte de recettes de l'ordre de 1 milliard d'€²⁴.
- Enfin, pour accroître le pouvoir d'achat et inciter à la transition électrique, Pollen propose de soumettre la consommation d'électricité au taux de 5 %.

Ce taux s'appliquera à l'abonnement, aux KWh consommés, aux coûts d'acheminement et à toutes les redevances et taxes parafiscales.

²⁰ <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2025/09/25/analyse-de-la-composition-des-recettes-de-tva>.

²¹ Ce montant est probablement sous-estimé car l'effet cumulatif annuel et la croissance de la base ont été négligés.

²² Idem.

²³ Voir <https://www.caf.fr/>

²⁴ <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2025/09/25/analyse-de-la-composition-des-recettes-de-tva>.



Cette réduction ne concernera pas les combustibles fossiles, les règles européennes de 2022 ne permettant d'appliquer le taux réduit qu'aux « *biens dont la consommation a un impact positif sur l'environnement* ». Tel est le cas de l'électricité, dont la production en France est très largement décarbonée²⁵. Cette mesure accroîtra le pouvoir d'achat des consommateurs, et les incitera à migrer vers l'électricité pour les usages domestiques et la mobilité. Le total de la TVA acquittée sur l'utilisation de l'électricité s'élève aujourd'hui environ 14 milliards d'€ par an, mais une grande partie des utilisateurs professionnels récupèrent cette TVA. Le total collecté sur ceux qui ne la récupèrent pas (ménages, administrations nationales et locales, hôpitaux, enseignement, etc.), représente environ 60 %, soit moins de 8,5 milliards d'€. Le passage au taux réduit entraînera donc une perte annuelle de recettes comprise entre 6,3 et 6,7 milliard d'€. Il ne s'agit pas d'une perte nette pour le budget de l'État, puisque le coût de fonctionnement de beaucoup de services publics diminuera, y compris s'agissant des collectivités locales : le secteur public national, local et les établissements de santé devraient voir leurs coûts de fonctionnement baisser de 1 à 1,5 milliard d'€.

La différence entre, d'une part, les pertes de recettes liées à la suppression des cotisations d'allocations familiales, à la baisse du taux réduit et à la réduction de la TVA sur la consommation d'électricité, et, d'autre part, les rentrées supplémentaires liées aux augmentations du taux moyen et du taux intermédiaire, peut être évaluée à 7,5 milliards d'€ par an. Elle sera comblée par les surplus résultant de l'application des autres réformes proposées par Pollen, notamment en matière de droits de succession (Fiche n° 2) ou via la création d'une contribution générale sur le patrimoine (CGP - voir Fiche n° 4). Si besoin, un petit supplément de CSG (par exemple en rétablissant le même taux pour les retraités disposant d'une retraite confortable que pour les actifs) permettra d'équilibrer les comptes.

La suppression de la contribution à la politique familiale bénéficiera moins aux entreprises qui disposent déjà d'exonérations de charges sociales sur les bas salaires. Mais elle aura un impact significatif pour les emplois plus qualifiés.

²⁵ Certains partenaires européens pourraient considérer comme abusif l'application, en France, du taux réduit de TVA à l'électricité, au prétexte de la prééminence de la production nucléaire. Il est cependant probable que la Commission européenne, qui vient d'annoncer un plan massif de conversion à l'électricité (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_26_1596), hésitera à les suivre.



Elle permettra aux employeurs d'accroître leur compétitivité internationale et d'ouvrir des marges de négociation sur les rémunérations, facilitant la disparition du phénomène des « trappes à salaire », résultat combiné des revalorisations du SMIC et des allègements de cotisations sociales sur les rémunérations les plus basses.

Un accroissement ultérieur du taux normal de TVA, lequel atteint ou dépasse 25 % dans certains pays de l'UE (Suède, Danemark, Croatie, Hongrie) restera possible. Il permettra d'engager la suppression progressive des cotisations d'assurance maladie (environ 13,3 % sur les salaires, à la charge des employeurs). En effet, la protection de la santé est devenue une politique nationale ouverte à tous et l'entreprise ne doit pas demeurer la plus importante source de ses recettes.

Baisser les impôts de production est aussi une option. Malgré leur légère baisse depuis 2022, les impôts de production représentent 104 milliards d'€ en 2024²⁶. La France, avec 3,6 % de son PIB consacré aux impôts de production occupe la seconde place dans l'Union européenne, derrière la Suède, alors qu'ils n'atteignent que 0,6 % en Allemagne²⁷. Ces impôts pèsent sur la compétitivité de nos entreprises. Leur réduction aurait aussi un effet positif sur la négociation salariale, dans l'entreprise ou par branche. Cela supposera de mobiliser d'autres formes d'imposition, y compris la fiscalité directe (CSG) ou les impôts sur le patrimoine.

Les critiques formulées contre les hausses de TVA sont connues²⁸. Certains redoutent qu'elles entraînent une hausse mécanique des prix, laquelle aurait un effet d'entraînement sur les salaires, puis sur les prestations sociales, ce qui alimenterait l'inflation. Cette crainte est très exagérée. Une hausse de TVA ne sera intégralement répercutée que dans les secteurs qui sont peu ou pas soumis à la concurrence. Partout où la concurrence est vive, les entreprises s'efforceront d'abord d'accroître leur productivité et de comprimer leurs coûts, voire leurs marges, plutôt que d'augmenter leurs prix, ce qui pourrait les exclure de leurs marchés. La thèse de la « spirale inflationniste » reste donc une hypothèse théorique.

²⁶ Taxes sur les salaires (17,32 milliards d'€), taxes foncières (15,56 milliards), versement mobilité (12,23 milliards), contributions à la formation professionnelle (11,36 milliards), etc. La CVAE coûte encore 3,87 milliards (https://institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/operation_speciale_barometre_europeen_des_impots_de_production.pdf).

²⁷ Institut Montaigne, ouvrage cité.

²⁸ Voir <https://www.fipeco.fr/pdf/BFM%2014.05.2025.pdf>



Au surplus, l'avantage de compétitivité pour l'économie française dans sa globalité restera incontestable, en conséquence de l'imposition à la TVA des produits et services importés, accompagnée d'une exonération corrélative de ces charges pour les entreprises exportatrices.

Une autre critique habituelle consiste à prétendre qu'une hausse de la TVA pénalisera davantage les milieux à faible revenus que les classes moyennes ou les hauts revenus. Pour répondre avec des arguments sérieux à cette objection, Pollen a chiffré l'impact des mesures proposées sur les paniers de consommation des 10 déciles définis par l'INSEE. Ce chiffrage a évalué les montants de TVA acquittés aujourd'hui par les consommateurs : pour chaque décile, on a appliqué les taux actuels de TVA aux produits et services consommés ; ensuite, on a appliqué les taux proposés par Pollen aux produits et services consommés par chaque décile, afin de chiffrer l'impact des réformes sur les différentes catégories de consommateurs.

Le tableur complet est trop volumineux pour être reproduit ici, mais l'annexe à cette Fiche compare les conséquences attendues pour le premier et pour le dixième décile.

Cette simulation montre qu'une hausse du taux normal et du taux intermédiaire de TVA, assortie d'une baisse du taux réduit et du passage de la consommation électrique au taux réduit, pénaliseront sensiblement plus les hauts revenus (impact théorique de +1,3 % sur leur panier de consommation) que les catégories à faible pouvoir d'achat (impact théorique de +0,9 %, soit 60 % de moins). Cela s'explique par les différences de consommations : les ménages appartenant au 1er décile, c'est-à-dire les 10 % de ménages ayant le niveau de vie le plus faible, consacrent en moyenne 17,8 % de leur consommation en produits taxés au taux réduit, alors que cette part tombe à 13,6 % pour les ménages du 10ème décile, au niveau de vie plus élevé. Ainsi, les ménages les plus modestes bénéficieront de la baisse du taux réduit et paieront, au total, 90 centimes de plus pour 100 € d'achats, alors que les plus aisés verront TVA augmentée de 1,9 € pour 100 € dépensés. En d'autres termes, les consommateurs les plus riches seront sensiblement plus pénalisés que les moins favorisés.

On notera que l'impact sur les premiers déciles est peut-être exagéré, dans la mesure où les consommateurs à faibles revenus achètent plus de biens d'occasion, qui ne sont pas assujettis à la TVA.



La simulation annexée en a tenu compte pour les véhicules de transport, à partir des enquêtes de l'INSEE et du SDES²⁹ distinguant les achats de véhicules neufs, taxés au taux normal, et de véhicules d'occasion, exonérés de TVA. Mais une évaluation des autres achats d'occasion, en biens d'équipement ou en vêtements n'a pu être faite.

Certains objecteront que les titulaires de hauts revenus épargnent plus que les foyers à faible pouvoir d'achat, ce qui est incontestable. Cependant, ce revenu épargné est tôt ou tard converti en achats de biens ou de services, de sorte qu'à terme la question du ratio consommation/épargne n'a pas de réel impact sur la charge fiscale supportée. À supposer même qu'une part de ce revenu épargné soit investie dans des produits financiers exonérés de TVA, Pollen a proposé, en parallèle, plusieurs réformes sur l'assurance-vie et la taxation des plus-values en report d'imposition lors des successions, réformes qui pénaliseront bon nombre de ces placements. De nouveau, les propositions de Pollen sont à lire et à apprécier dans leur globalité.

Enfin, à ceux qui plaideront qu'augmenter la TVA est anti-redistributif, la TVA n'étant pas un impôt progressif, Pollen fera valoir, en premier lieu que la simulation annexée démontre une progressivité de la TVA et que la réforme envisagée accroîtra cette progressivité ; en second lieu, que la réforme va remplacer par de la TVA des cotisations non progressives, certaines étant même plafonnées, donc dégressives.

²⁹ Service des données et études statistiques des ministères en charge du logement, de la construction, du transport, de l'énergie, de l'environnement. Les pourcentages de véhicules neufs pour les dix déciles de consommateurs sont : 5 % pour le D1 (les 10 % les plus modestes), 6 % pour le D2, 7 % pour le D3, 8 % pour le D4, 11 % pour le D5, 13 % pour le D6, 15 % pour le D7, 18 % pour le D8, 22 % pour le D9 ; 26 % pour le D10 (les 10 % les plus aisés).



POLLEN

Cercle social-réformiste

FICHE N° 2 : IMPOSER DE FAÇON PLUS SIGNIFICATIVE LES GROSSES SUCCESSIONS

Pollen considère qu'un effort de solidarité doit être demandé aux bénéficiaires d'importantes successions, notamment face aux besoins de financement qu'impose la transition environnementale. Cette solidarité de « possédants » constituerait une application de la règle « l'avarie commune » (voir ci-dessus III-C, page 6).

Cet effort doit toucher aussi la transmission des biens professionnels.

I. LES CONSTATS

A.L'impopularité des prélèvements sur l'héritage n'empêche pas de les réformer

La légitimité de l'héritage et ses vertus économiques ont été de tous temps controversées. Plusieurs écoles se rattachant au libéralisme contemporain, dont des économistes comme Hayek, Friedman, Buchanan et d'autres anglo-saxons se sont même prononcés contre l'héritage - avec une taxation à 100% ! - pour des raisons philosophiques (restaurer les « vraies » valeurs familiales), ou économiques (mieux assurer les vertus de l'économie de marché, la concurrence libre et non faussée, diminuer les rentes et les inégalités premières entre individus, mieux transmettre aux jeunes générations). En un mot, une partie de la pensée libérale prône une économie de marché sans héritage.

Cependant cette pensée reste minoritaire et la conception dominante voit en l'héritage l'exercice du droit de propriété lui-même. Et les cinquante dernières années (voire les cent dernières), qui ont permis une démocratisation historique de l'accès à un patrimoine, ont fortement contribué à ancrer dans l'opinion l'attachement à l'héritage et l'allergie aux droits de succession. Aujourd'hui la plupart des Français y sont opposés, y compris parmi les 87% d'entre eux qui en sont exonérés par l'exonération de 100.000 euros dont bénéficie chaque héritier. En outre, les droits de succession sont généralement plus faibles à l'étranger et tendent même à se réduire.



La suppression d'une taxation « spoliatrice » est aujourd'hui en France dans l'air du débat public, ou tout au moins dans des déclarations d'intention.

Dans ce contexte, il paraît nécessaire de rappeler que la transmission des patrimoines joue un rôle négatif pour la mobilité sociale. S'y ajoute un argument d'équité, car la fiscalité actuelle sur l'héritage avantage clairement les hauts patrimoines qui bénéficient de nombreuses possibilités d'atténuer, voire de supprimer les droits de succession : donations-partages, démembrements de propriété, dons en espèces (article 790 G du CGI) et dons usuels (exonérés s'ils marquent un événement et sont proportionnés aux revenus ou au patrimoine), sans compter la niche fiscale considérable de l'assurance-vie, plébiscitée par les Français avec plus de 2 100 milliards d'encours. Ces différents leviers au service des hauts patrimoines sont complétés, pour la transmission des biens professionnels par le « pacte Dutreil », qui permet d'exonérer les trois-quarts de la valeur des entreprises transmises aux héritiers, et l'effacement, au moment du décès, des plus-values latentes qui n'ont jamais été imposées.

S'il ne s'agit pas de contester a priori cette fiscalité de l'héritage, y compris celle de la transmission d'entreprise, qui ont leurs mérites, il apparaît que des rectifications, dans un ensemble cohérent, pourraient à la fois corriger des injustices, optimiser l'intérêt économique et social de la transmission de patrimoine, voire permettre d'alléger les droits dans certains cas (comme la transmission directe aux petits-enfants...) tout en dégageant globalement un surplus de recettes fiscales, certes limité, mais bienvenu dans le contexte budgétaire français.

B. L'héritage est-il un droit naturel ?

Pour un petit détour philosophique, donnons la parole à Mirabeau :

« Il n'y a pas moins de différence entre le droit qu'a tout homme de disposer de sa fortune pendant sa vie et celui d'en disposer après sa mort, qu'il n'y a entre la vie et la mort même. Cet abîme, ouvert par la nature sous les pas de l'homme, engloutit également ses droits avec lui ; de manière qu'à cet égard, être mort ou n'avoir jamais vécu, c'est la même chose.

Quand la mort vient à nous frapper de destruction, comment les rapports attachés à notre existence pourraient-ils encore nous survivre ? Le supposer, c'est une illusion véritable ; c'est transmettre au néant les qualités de l'être réel. »

Une atténuation de cette proposition serait de considérer la propriété dans ses deux parties, la nue-propriété et l'usufruit.



Ainsi, un individu décédant prématurément pourrait transmettre en franchise de droit l'usufruit dont il n'a pu profiter dans sa totalité.

Du point de vue du donataire ou de l'héritier, seule la partie correspondant à l'usufruit lui serait alors transmise en franchise de droit, la nue-propriété retournant aux biens communs à tous, au moment du décès.

Dans cet esprit, avec Mirabeau, la propriété se définirait comme la libre disposition des biens, mais l'État serait propriétaire des biens du défunt et déciderait de les transmettre (au moins pour ce qui concerne la nue-propriété, à celles et ceux qu'il détermine. Une telle vision est fort éloignée de celle qui prévaut dans nos sociétés, mais offre matière à garder un esprit critique par rapport au sentiment populaire qui voit dans l'impôt de succession une spoliation...

Avant la révolution le droit d'aînesse était la règle, non pas parce qu'il était jugé naturel mais pour des raisons économiques visant à préserver du morcellement des propriétés majoritairement agricoles.

D'autres conceptions considèrent l'héritage comme une affaire de famille et excluent toute intervention de l'État dans les modalités tant juridiques qu'économiques des successions.

C. Le fruit du travail de toute une vie, oui mais laquelle ?

Prolongeons un instant : Il semble pertinent de considérer que la transmission du fruit du travail de toute une vie, quand il s'agit de la sienne, pourrait prévaloir sur celles de prédécesseurs dont on a été soi-même le légataire.

C'est la position de François Huet, penseur du 19^{ème} siècle. Selon lui, l'héritage ne pourrait se transmettre qu'entre deux générations, et pas au-delà. Les biens hérités par les petits-enfants seraient donc confisqués par l'État, pour être redistribués à tous les individus âgés de 14 à 25 ans.



D. « La grande transmission »

D'ici 2040, environ 9 000 milliards d'euros de patrimoine devraient être transmis en France³⁰.

Alors que le flux successoral représente déjà 400 milliards d'euros chaque année, il devrait atteindre 677 milliards en 2040, représentant alors plus de 20 % de la richesse nationale annuelle³¹.

C'est le phénomène appelé « la grande transmission », c'est-à-dire le transfert massif de patrimoine des baby-boomers vers leurs héritiers.

Cette génération a bénéficié d'une conjonction favorable de facteurs économiques :

- croissance soutenue des Trente Glorieuses,
- démocratisation de l'accession à la propriété, en conséquence d'une inflation supérieure aux taux d'intérêts de bon nombre des prêts immobiliers, suivie de l'envolée des prix de l'immobilier dans les grands villes.

Ces facteurs ont favorisé l'acquisition de la résidence principale et l'accumulation sur plusieurs décennies d'un patrimoine diversifié, patrimoine qui a crû plus fortement que le revenu : 6 fois le revenu disponible en 2021 contre 4,5 fois en 2000³².

Pour toutes ces raisons, la part du patrimoine hérité dans le patrimoine total est passé de 35-45 % dans les années 1970 à 60 - 75 %, aujourd'hui ; trois personnes sur dix ont hérité au cours de leur vie ; leurs foyers ont presque deux fois plus de patrimoine brut que les ménages n'ayant jamais hérité³³.

Aujourd'hui, l'héritage et la donation sont devenus prépondérants dans la constitution du patrimoine. Deux observations complémentaires à l'appui de cette affirmation : il est difficile de nos jours de réunir l'apport nécessaire pour acquérir à Paris ou dans une métropole régionale, un logement à 30 ou même 40 ans en comptant sur sa seule épargne. Une autre observation significative montre une corrélation entre le montant des transmissions patrimoniales et le revenu des héritiers³⁴.

³⁰ Rapport de la Fondation Jean-Jaurès « la grande transmission »

³¹ Rapport de la Fondation Jean-Jaurès « la grande transmission »

³² Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) rapport publié le 1^{er} décembre 2025

³³ INSEE : étude sur le patrimoine des ménages issue de l'enquête Histoire de vie et patrimoine 2021

³⁴ Nicolas Frémeaux dans « Les nouveaux héritiers » (Editions du Seuil et La République des Idées, octobre 2018) donne l'exemple suivant : pour les transmissions inférieures à 50.000 € le revenu moyen est de 19 500 € ; pour des transmissions supérieures à 50 000 € le revenu moyen est de 25 400 €.



Évidemment, d'autres causes peuvent expliquer ces corrélations, mais les plus probables sont celles relatives à ce que l'on pourrait qualifier d'héritage du capital humain (qualité de l'éducation par exemple). En 2021, le patrimoine est très inégalement réparti, la moitié des ménages les mieux dotés détiennent 92% du patrimoine brut contre 8% pour la moitié la moins dotée³⁵.

Cette inégalité patrimoniale va se creuser dans les années à venir, et la part de l'héritage en sera un des principaux facteurs. La France est donc bien sur le chemin du retour d'une société d'héritiers et de rentiers, celui qui a conduit à la révolution de 1989.

E. De riches retraités

Par ailleurs, l'âge du pic de détention est entre 60 et 69 ans aujourd'hui, et recule rapidement. A cela s'ajoute un autre constat : non seulement les retraités actuels détiennent une part considérable du patrimoine, mais ils ont aussi des revenus relativement élevés par rapport au reste de la population.

Dès à présent et avant d'envisager les évolutions souhaitables de la taxation des héritages et donations, il semble qu'une taxation accrue du patrimoine et des revenus des retraités pourraient contribuer au redressement des finances publiques.

F. Le contexte des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages

Pour ce qui est des droits sur les donations et les successions, il faut les situer dans l'ensemble des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages :

- Taxes foncières : 26,1 Mds€
- IFI : 2,7 Mds €
- Taxation des revenus du patrimoine et des plus-values (revenus fonciers, plus-values immobilières, revenus des capitaux mobiliers, plus-values de cessions mobilières) : 48,9 Mds €
- Taxes sur les transactions immobilières : 14,7 Mds €
- Donations et successions : 20,8 Mds €

³⁵ Étude INSEE précitée : en 2021, les inégalités de patrimoine se sont accrues.



II. LES CONTRAINTES

A. Ne pas augmenter le niveau global des prélèvements obligatoires

Toute réforme d'un des prélèvements sur le patrimoine peut conduire à réexaminer les modalités d'imposition de l'un ou l'autre de ces prélèvements, la fiscalité ayant sa cohérence propre. C'est une première raison d'aborder avec prudence le sujet des successions. Mais cette réflexion s'inscrit aussi dans le cadre d'une contrainte impérieuse qui s'impose à l'ensemble de la politique budgétaire : financer les investissements d'avenir, la transition climatique, l'effort de défense, tout en maîtrisant la trajectoire de la dette. Or cette maîtrise place notre pays devant des injonctions contradictoires : retour graduel à un déficit budgétaire de 3% maximum du PIB avant de faire un pas plus loin en interdisant, au niveau national, tout déficit des dépenses de fonctionnement (cf. point X supra), mais aussi nécessité de limiter notre taux de prélèvements obligatoires, dont le poids actuel (record européen pour la France) pèse trop lourdement sur la croissance économique, et partant, sur la création de richesse et... les ressources fiscales qui en découlent.

Comme il est politiquement et socialement peu imaginable de faire porter uniquement sur la dépense publique l'effort considérable de réduction du déficit, force est d'envisager l'augmentation raisonnable de certaines ressources fiscales là où cela est possible, voire souhaitable, sans dissuader d'entreprendre et d'investir.

C'est dans ce cadre que s'inscrit la réflexion de Pollen sur l'imposition de l'héritage.

B. Le risque d'exil fiscal dû à la concurrence étrangère

Une autre contrainte, externe celle-ci, tient évidemment aux fiscalités étrangères, la mobilité du capital, qu'elle soit plus ou moins aisée, étant une réalité qui s'impose. Il faut donc tenir compte de la concurrence internationale.

La France se caractérise au sein de l'OCDE par une imposition du patrimoine forte tant sur la détention et les mutations que sur les revenus du patrimoine. Ce niveau d'imposition reflète le niveau globalement élevé des prélèvements obligatoires en France, mais aussi une structure de prélèvements dans laquelle le capital est plus imposé que dans les pays de puissance économique comparable (CPO).

L'imposition de la détention et des mutations du patrimoine représente, en 2022, en moyenne 1,8 % du PIB des pays membres de l'OCDE.



La France arrive en quatrième position à 3,7 % du PIB, juste derrière Israël, le Royaume-Uni (4,0 %) et la Corée (3,8%), et nettement au-dessus de la Belgique (3,3 %), de l'Espagne (2,6 %), de l'Italie (2,5 %), de la Suisse (2,2 %) ou de l'Allemagne (1,1 %)

Dans la pratique, la très grande majorité des pays qui appliquaient un impôt sur la fortune l'ont supprimé. Seules l'Espagne, la Suisse, la Norvège et la Colombie en conservent un, et la France le limite au patrimoine immobilier.

En matière de succession et de donations, la France se caractérise, au sein de l'OCDE, par les droits les plus élevés. Les recettes ne dépassent 0,5 % de PIB que dans trois pays : la France (0,7), la Corée (0,68) et la Belgique (0,65). 10 pays de l'OCDE ont même totalement supprimé ces droits : la Suède, la Norvège, l'Autriche, la République Tchèque, la Slovaquie, Israël, la Nouvelle-Zélande, l'Australie, le Canada et le Mexique.

Ces prélèvements, parmi les plus élevés du monde, peuvent poser des problèmes de « compétitivité fiscale », particulièrement concernant l'attraction des hauts patrimoines.

III. LES OBJECTIFS

En fonction de ces constats, la réforme repose sur 5 objectifs :

- Renforcer la justice fiscale au service de l'égalité des chances ;
- Financer les investissements d'avenir, pour favoriser la transition climatique et notre effort de défense, ainsi que la R&D et l'innovation technologique, qui permettront de retrouver la croissance et l'emploi, seuls à même de préserver l'essentiel de notre modèle social ;
- Faire circuler plus rapidement le patrimoine vers les jeunes générations ;
- Revoir le fonctionnement de plusieurs « niches » fiscales, tels le montant des donations entre vifs, l'effacement au moment du décès des plus-values non imposées précédemment et les pactes Dutreil ;
- Limiter les possibilités d'optimisation fiscale.

Concrétisant ces objectifs, Pollen souhaite requalifier l'impôt successoral pour mieux illustrer sa destination et le renommer « *contribution successorale à l'égalité des chances et aux financements d'avenir* ».



A. Renforcer la justice fiscale au service de l'égalité des chances

1. Empêcher le cumul par les mêmes héritiers des avantages fiscaux liés aux successions

Les avantages fiscaux liés aux droits de succession, notamment l'abattement à la base (100 000 € par héritier aujourd'hui) et les taux préférentiels liés aux transmissions en ligne directe, doivent être calculés sur la durée de vie de chaque héritier, afin de ne pas avantager celles et ceux qui cumulent plusieurs successions.

Cette proposition a déjà été formulée par le Conseil d'analyse Économique (CAE), placé auprès du Premier Ministre. Le Conseil des prélèvements obligatoires a émis des réserves sur cette proposition, invoquant des difficultés de contrôle. Pollen considère néanmoins que les mérites d'une telle « équité verticale » l'emportent sur ces difficultés. L'instauration d'un compte fiscal individuel (voir ci-après point F2) permettra le suivi de cette mesure.

2. Alourdir les droits de donations et successions sur les patrimoines les plus élevés et les alléger pour les petites successions

Cet objectif sera atteint grâce à trois mesures :

a) Rendre dégressif l'abattement de 100.000 € pour les successions

Pollen préconise de réserver aux successions inférieures à 300 000 € par héritier l'abattement général de 100 000 € qui bénéficie aujourd'hui à tous. À partir de 300 000 €, l'abattement sera diminué de 10 000 € par tranches de 100 000 €. Ainsi, pour une succession de 500 000 €, 80 000 € seraient totalement exonérés, le reste serait taxé normalement selon le barème. Pour les successions excédant 1,3 million d'€ par héritier, l'abattement de 100 000 € à la base serait donc supprimé.



Les nouveaux montants d'exonération seraient donc les suivants.

Montant transmis	Abattement
jusqu'à 300 000 €	100 000 €
de 300 000 € à 400 000 €	90 000 €
de 400 001 € à 500 000 €	80 000 €
de 500 001 € à 600 000 €	70 000 €
de 600 001 € à 700 000 €	60 000 €
de 700 001 € à 800 000 €	50 000 €
de 800 001 € à 900 000 €	40 000 €
de 900 001 € à 1 000 000 €	30 000 €
de 1 000 001 € à 1 100 000 €	20 000 €
de 1 100 001 € à 1 200 000 €	10 000 €
de 1 200 001 € à 1 300 000 €	1 000 €
supérieur à 1 300 001 €	0

b) Alourdir, en contrepartie l'imposition sur les grosses successions

Cet alourdissement résultera de la création d'une tranche imposée à 60% au-dessus de 2 000 000 € par héritier.

c) Diminuer les droits de succession sur les premières tranches imposées

Aujourd'hui, après l'abattement à la base, le taux d'imposition s'élève rapidement. Pollen souhaite ralentir cette progressivité, en faisant passer de 8 072 € à 20 000 € la première tranche d'imposition réduite à 5%.



Avec ces deux dernières mesures (création d'une tranche à 60 % et allègement des impôts sur les petites successions, les taux d'imposition en ligne directe évolueront ainsi :

BARÈME ACTUEL	Taux	BARÈME FUTUR	Taux
<i>Base taxable (au-delà de l'exonération générale de 100 000 €)</i>		<i>Base taxable (au-delà de l'exonération dégressive)</i>	
Inférieure à 8 072 €	5%	Inférieure à 20 000 €	5%
de 8.073 € à 12 109 €	10%	de 20 000 € à 50 000 €	10%
de 12 110 € à 15 932 €	15%	de 50 001 € à 80 000	15%
de 15 933 € à 552 324 €	20%	de 80 001€ à 175 000 €	20%
de 552 325 € à 902 838 €	30%	de 175 001 € à 350 000 €	30%
de 902 839 € à 1 805 677 €	40%	de 350 001 € à 1 000 00 €	40%
Supérieure à 1 805 677 €	45%	de 1 000 001 € à 2 000 000 €	50 %
		Supérieure à 2 000 000 €	60 %

NB : Ce tableau reprend le barème proposé par l'étude Terra Nova du 4 janvier 2019, mais certains taux ont été modifiés en fonction des mesures préconisées ci-dessus et pour diminuer les impositions jusqu'aux alentours de 200 000 €. Au-delà, l'augmentation est accentuée jusqu'à un montant de 500 K€ transmis.

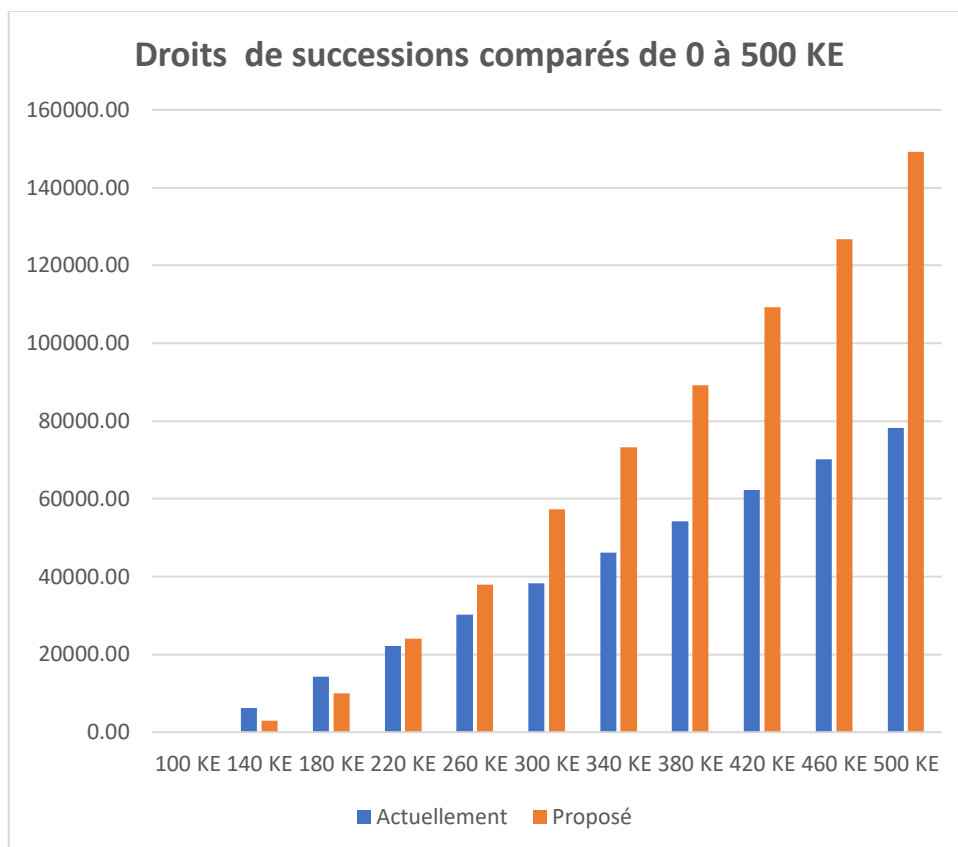


Pour être plus concret, en termes de droits dus, la progression sera la suivante :

Patrimoine transmis	Droits dus	
	Actuellement	Proposé par Pollen
100 KE	0,00	0,00
140 KE	6 195,00	3 000,00
180 KE	14 195,00	10 000,00
220 KE	22 195,00	24 000,00
260 KE	30 195,00	38 000,00
300 KE	38 195,00	57 250,00
340 KE	46 195,00	73 250,00
380 KE	54 195,00	89 250,00
420 KE	62 195,00	109 250,00
460 KE	70 195,00	126 750,00
500 KE	78 195,00	149 250,00



Le graphique ci-dessous illustre l'évolution envisagée :



d) Réformer les donations en parallèle

Pollen propose de limiter les facultés d'exonération ouvertes aux gros patrimoines. Aujourd'hui, chaque donateur peut verser à un donataire (le bénéficiaire), en exonération de droits, 100 000 € tous les quinze ans.

Dans la pratique cette possibilité est réservée aux plus riches : Presque tous les ménages possèdent un actif financier : pour le premier décile il ne dépasse pas 700€, la médiane s'établit à 21 700 €, le dernier décile franchit les 183 900 €³⁶.

C'est donc essentiellement parmi les 10 % de la population les plus riches que l'on trouvera des donateurs potentiels.

³⁶ Source : Fortuny « Quelle est la répartition du patrimoine parmi les ménages français ? », selon l'enquête statistique Insee « enquête Histoire de vie et Patrimoine » publiée le 9 décembre 2025



Dans ses propositions de 2024, Pollen avait prévu de supprimer cette exonération forfaitaire de 100 000 € par donation et de la remplacer par une réduction des droits de transmission en fonction de l'âge du donateur, pour encourager des transferts plus rapides au bénéfice des plus jeunes : 50 % de réduction pour les donateurs de moins de 50 ans, 30 % pour les donateurs de moins de 60 ans, 15 % pour ceux de moins de 70, rien au-delà.

Cependant, la nécessité d'accélérer les transferts intergénérationnels conduit Pollen à modifier cette proposition et à préconiser qu'on conserve une exonération totale pour les donations en ligne directe, mais réduite de moitié, soit 50.000 € tous les 15 ans, par parent et par enfant. Dans le cadre de cette réforme, nous limiterons la non-imposition des dons d'usage (définis par la jurisprudence comme liés à un événement particulier et proportionnés aux revenus ou au patrimoine) et des dons en espèces (article 790G du CGI, actuellement exonérés s'ils n'excèdent pas 31 865 € tous les quinze ans et si le donateur a moins de 80 ans et le bénéficiaire est majeur), en plafonnant leur exonération à hauteur de 10.000 € par an et par bénéficiaire. Comme mentionné ci-dessus, le cumul de toutes ces facultés n'est possible que pour celles et ceux qui appartiennent au 10ème décile de répartition des patrimoines en France. Pollen considère donc que, sans se livrer à des prélèvements confiscatoires, il est possible d'améliorer la justice fiscale en France, en limitant ces exonérations qui ne bénéficient qu'aux plus fortunés.

Comme exposé par la suite (cf. ci-après D : Faire circuler plus rapidement le patrimoine vers les jeunes générations) Pollen propose de conserver le montant forfaitaire d'exonération de 100 000 € tous les quinze ans aux donations effectuées en faveur des petits-enfants.

Par ailleurs pour tenir compte des évolutions sociétales, les dispositifs décrits ci-dessus pourraient être étendus aux transmissions en ligne indirecte (neveux et nièces).

3. Supprimer l'effacement des plus-values latentes

Dans le régime fiscal actuel la plus-value latente, qui n'a pas été imposée (l'impôt est supposé être reporté, pour devenir exigible au moment de la cession) se trouve effacée au moment du décès. Ce qui implique que des fortunes considérables sont héritées avec un impôt très réduit. Au moment d'une revente par les héritiers des biens ou des titres concernés, la plus-value imposable est calculée à partir du montant évalué lors de la succession. Ainsi la plus-value antérieure au décès ne sera jamais imposée.



Pollen propose que la plus-value latente soit imposée dans sa totalité, mais que le paiement de l'impôt soit reporté au moment de la vente par les héritiers. À ce moment-là, l'assiette de l'impôt dû sera calculée en additionnant la plus-value latente au moment du décès et la plus-value additionnelle ou la moins-value éventuelle réalisée entre l'héritage et la vente. En pratique, voici comment se dérouleraient les opérations :

1. Au moment de l'ouverture de la succession, l'impôt sur les plus-values latentes est liquidé, mais son paiement est reporté jusqu'à la date de cession des biens ou des titres porteurs de ladite ou desdites plus-values, sauf si le ou les donataires demandent à le payer immédiatement.
2. Le montant de l'imposition, tel qu'il a été calculé lors de la liquidation, est déduit de l'actif successoral ; l'impôt sur la succession est payé immédiatement aux taux prévus et avec les franchises ou abattements applicables.

Dans cette hypothèse, sauf si le ou les héritiers optent pour un paiement immédiat (quod non), l'imposition de la plus-value est concomitante à la vente, donc à la perception d'un revenu réel.

B. Faciliter le financement des investissements d'avenir en réformant l'assurance-vie

Pollen pense indispensable de plafonner les avantages fiscaux de l'assurance vie en matière d'imposition à l'IR et de droits de succession. Le plafond sera fixé à 45 000€ de dépôts dans le total des différents supports d'assurance-vie, hors PER et autres mécanismes réglementés de préparation de la retraite. Ce plafond correspond à 2 fois le plafond du livret A.

Une exonération sans plafond, identique au régime actuel (exonération d'IR sur les produits de ces contrats et facilités en matière de succession), pourra être accordée aux fonds d'assurance-vie qui seront spécifiquement labellisés « investissements d'avenir », donc intégralement investis dans les technologies destinées à faciliter la transition climatique, dans des activités de recherche et développement de technologies d'avenir et dans l'effort d'équipement nécessaire pour assurer notre défense nationale et européenne. Le bénéfice de cette exonération sera subordonné à une durée minimale de détention, portée à 15 années au lieu de 8 actuellement.



En effet, les ménages seniors possèdent 60 % du patrimoine, financier comme non financier, et cette tendance va s'accroître. Dans le même temps la France est confrontée à des défis redoutables d'ordre technologique, écologique, de défense, etc., qui nécessitent de financer ce qui doit être qualifié « *d'investissements d'avenir* ». Or, en France, la gestion par les épargnants reste marquée par une prudence qui oriente les fonds vers des produits peu risqués : l'épargne défiscalisée, l'immobilier et l'assurance-vie demeurent les trois éléments de référence pour les ménages français. C'est particulièrement vrai pour les plus âgés qui privilégient une épargne de précaution et de thésaurisation. Rappelons que l'assurance-vie, avec plus de 2100 milliards d'encours, est principalement investie en « fonds euros ».

Pollen reprend ici la suggestion d'un auteur qui fait référence pour ses travaux sur les successions, André Masson³⁷, qui « *entend prêter à l'impôt successoral une vocation complémentaire, en sus de la réduction de l'inégalité des chances au plan patrimonial : réorienter l'épargne des ménages (seniors) vers le long terme afin qu'elle permette le financement lourd des investissements d'avenir requis aujourd'hui* ».

C. Mieux encadrer les pactes Dutreil

Pollen avait proposé, en janvier 2024, de limiter le Pacte Dutreil aux entreprises petites et moyennes. Parmi les raisons qui justifiaient cette position figurait le risque de constitution de rentes, voire l'inefficacité économique de la transmission à peu de frais, par héritage, d'empires industriels.

Cependant la proposition de Pollen sur les successions et donations comporte désormais un dispositif global (tranche à 60%, suppression de l'avantage lié aux démembrements, dégressivité de l'abattement de 100.000 €) qui conduirait, pour les entreprises dont la transmission ne bénéficierait plus du pacte Dutreil à un impôt pouvant apparaître comme excessif.

Par ailleurs, la fiscalité de la transmission d'entreprises peut légitimement favoriser leur maintien dans le giron familial, afin d'assurer une continuité du management. Ces considérations, auxquelles s'ajoutent les problèmes inhérents à tout effet de seuil, conduisent Pollen à renforcer les durées de détention post-succession et à différencier les taux d'imposition en fonction de la taille des entreprises, afin de privilégier les plus petites d'entre elles.

³⁷ André Masson « L'héritage au XXI^e Siècle » édition Odile Jacob, mai 2025.



Pollen préconise donc, plutôt qu'une réduction du périmètre des bénéficiaires, un allongement de la durée de détention par les héritiers. Cet allongement sera fonction de la taille de l'entreprise : la durée minimale de détention des titres est aujourd'hui de 4 années pour les entreprises cotées, ce qui est manifestement insuffisant (il suffit de lire la presse économique pour voir que des familles ont économisé des centaines de millions d'impôts sur les successions, ce qui ne les a pas empêchées, quelques années plus tard, de céder une grande partie de leur capital à des Chinois, des Américains ou des Italiens, ce qui a entraîné le transfert hors de France du pouvoir de décisions d'entreprises, alors que le contribuable français avait payé pour qu'elles demeurent dans notre pays).

Afin d'éviter ces dérives et de donner un véritable sens aux pactes Dutreil, la durée de détention du capital des entreprises concernées par ces pactes sera portée à 5 ans pour les PME³⁸, à 10 ans pour les ETI³⁹ et à 15 ans pour les entreprises plus grandes.

Le montant de l'avantage fiscal sera lui-même différencié : pour les PME, la réduction de l'assiette, c'est-à-dire de la valeur imposée, sera portée à 85% ; elle restera à 75 % pour les ETI et diminuera à 65 % pour les grandes entreprises. Les dispositions du Pacte Dutreil visent, en effet, à permettre aux héritiers de pouvoir reprendre l'entreprise dans les meilleures conditions possibles et le financement dépend, pour l'essentiel, de la capacité financière du chef d'entreprise. Pour les plus importantes l'accès au crédit est plus aisé et elles peuvent faire appel public à l'épargne. Ce sont donc les PME et les ETI qui doivent être les principaux bénéficiaires de ces exonérations.

Parallèlement, afin d'encourager l'actionnariat salarié, les pactes Dureil seront élargis, dans le cadre de pactes avec les actionnaires majoritaires et sous les mêmes conditions de durée, aux cadres-clés d'une entreprise. Les salariés-actionnaires qui bénéficieront de ces dispositions seront soumis, pour le taux d'imposition des titres de l'entreprise concernée, du taux applicable aux transmissions en ligne directe.

³⁸ Entreprise qui emploie moins de 250 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan n'excède pas 43 millions d'euros. Cette définition exclut les entreprises qui contrôlent, directement ou indirectement, des entreprises ne respectant pas ces plafonds.

³⁹ Entreprise qui compte entre 250 et 4 999 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 1,5 milliard d'euros ou dont le total de bilan n'excède pas 2 milliards d'euros.



D. Faire circuler plus rapidement le patrimoine vers les jeunes générations

Pour encourager les transmissions vers les petits enfants, Pollen propose de maintenir l'abattement de 100 000 € par héritier pour un don tous les quinze ans, quel que soit l'âge du donateur.

Au-delà des 100 000 €, une réduction de 75 % des droits serait appliquée aux donations directes aux petits-enfants.

S'agissant des successions, Pollen propose de majorer l'abattement à 150 000 € pour les transmissions directes vers les petits-enfants, ce qui pourra encourager les parents bénéficiaires d'une succession à se désister au profit de leurs enfants.

Ces dispositions favorables sont justifiées par le fait que l'allongement de la durée de vie entraîne un report des transmissions patrimoniales. L'âge moyen de l'héritage passera de 50 à 55 ans en 2035 et 60 ans en 2070⁴⁰. L'héritage intervient désormais au moment où les enfants sont en fin de vie active, voire retraités et alors que leur patrimoine est déjà largement constitué. Les travaux de la DREES démontrent que bénéficier d'un don ou d'un héritage à un âge plus précoce augmente de 15 % la probabilité de devenir propriétaire.

E. Créer un fond d'égalité des chances

Les recettes supplémentaires nettes des mesures préconisées ci-dessus par Pollen, ajoutées à celles qui suivent en matière de limitation des optimisations fiscales, sont susceptibles de générer entre 3 et 5 milliards par an de recettes supplémentaires. Ce qui permettra, sans creuser le déficit budgétaire, de financer un fond d'égalité des chances permettant d'attribuer chaque année à 100.000 jeunes âgés de 20 à 30 ans une somme de 30.000 € conditionnée aux usages suivants : financer des études, se reconvertir ou créer une entreprise.

Cette dépense doit être un investissement créateur de richesses futures. C'est pourquoi l'acquisition d'un logement ne sera pas éligible à ce fond.

⁴⁰ France Stratégie, note d'analyse n° 51 « Peut-on éviter une société d'héritiers ? » Janvier 2017 .



Cette proposition permettra de corriger l'inégalité des chances à un double titre, d'une part pour diminuer les désavantages personnels de ceux qui sont nés dans des familles défavorisées, d'autre part pour l'intérêt général, en permettant à un nombre supérieur d'individus d'avoir accès à un travail plus qualifié et, ainsi d'améliorer la productivité du pays.

F. Limiter les possibilités d'optimisation fiscale

1. Réserver les abattements fiscaux aux donations en pleine propriété

L'optimisation fiscale peut être très forte grâce au démembrement de propriété : selon les estimations faites par le Conseil d'analyse économique (CAE) en 2021 sur les données 2017-2018, les démembrements de propriété représenteraient un coût compris entre 2 et 3 Md€.

Or, ces démembrements répondent essentiellement à des objectifs de réduction d'impôt. L'objectif d'accélérer la vitesse de transmission du patrimoine sera préservé par d'autres mécanismes mentionnés ci-dessus (voir notamment section **F** ci-dessus). La faculté juridique de prévoir de tels démembrements ne sera pas remise en cause, mais elle ne donnera lieu à aucune réduction d'impôt.

Quant à la nécessité, pour les donateurs, de pouvoir demeurer dans les lieux d'un bien immobilier cédé en pleine propriété, voire d'en supporter le coût des travaux, ou de conserver la faculté d'exercer la direction d'une entreprise, elle peut être atteinte par d'autres moyens, telles que des clauses contractuelles, sans que cela justifie une réduction d'impôts.

2. Instaurer un compte fiscal individuel

Pollen propose l'instauration d'un compte fiscal personnel, destiné à enregistrer tout au long de la vie d'un même contribuable, l'ensemble des donations et successions reçues.

Les relevés de carrière effectués par la CNAV recensent les revenus du travail tout au long de la vie en vue du calcul des retraites. Rien n'empêche de prévoir, à l'heure où chaque contribuable bénéficie déjà d'un espace dédié au sein du système d'information de la DGFIP (), de prévoir un suivi des transmissions de patrimoine. Ce compte fiscal individuel permettrait d'approcher d'une façon plus précise la part du capital transmis.



POLLEN

Cercle social-réformiste

FICHE N° 3 : POUR FINANCER NOTRE DÉFENSE ET LA GESTION DU RISQUE CLIMATIQUE, UN EMPRUNT A DURÉE INDÉTERMINÉE ET QUI NE SERA REMBOURSABLE QU'A L'INITIATIVE DE L'ÉTAT EMPRUNTEUR

Le coût de l'effort de réarmement pour l'ensemble de l'UE est estimé à environ 800 milliards d'€. Compte tenu de la part de la France dans le PIB de l'UE, de l'importance relative de nos forces armées et de notre dimension de puissance nucléaire, la France devrait en supporter au minimum 20%, soit 160 milliards d'€. C'est une somme que notre pays, déjà très gros emprunteur, aura des difficultés à lever sur les marchés internationaux.

Certains évoquent la piste d'un impôt spécifique ou d'un nouvel emprunt européen. Mais quelle est la capacité d'emprunt de l'UE, après les 750 milliards de l'emprunt Covid ? Surtout, qui remboursera ? Si ce sont les États, gardons en tête que la France contribue au budget européen à hauteur d'environ 18,5 %.

La proposition ci-dessous propose un outil différent : un emprunt, librement ouvert à tous, mais à souscription obligatoire pour certains contribuables et qui ne sera remboursable que sur l'initiative de l'État emprunteur. En 1976, à côté de l'impôt « sécheresse », Jacques Chirac avait créé un emprunt à faible rémunération, libérateur de cet impôt.

Juste après la seconde guerre mondiale, l'effort de reconstruction de la France (la dette colossale post-guerre excédait 160 % du PIB) s'est structuré autour de l'Impôt de Solidarité Nationale (ISN), créé par l'ordonnance du 15 août 1945, associé à des mécanismes d'épargne forcée, afin de capter la richesse accumulée pendant l'Occupation. En-dehors de l'impôt exceptionnel qui frappait tous les patrimoines nets évalués à plus de 200 000 francs au 4 juin 1945, ainsi que l'accroissement de richesse réalisé entre 1940 et 1945, l'État a bloqué temporairement, puis converti de force en bons du Trésor les sommes excédant un forfait de subsistance immédiate.



Le taux d'intérêt était faible ou nul. L'emprunt a été converti en titres à long terme, qui se sont dépréciés et ont perdu toute valeur à cause de l'inflation.

L'emprunt forcé de 1983, dit « Emprunt Mauroy », s'inscrit dans le contexte économique du tournant de la rigueur sous François Mitterrand, afin d'équilibrer les comptes publics et stabiliser le franc après la crise monétaire européenne. Les contribuables ayant payé plus de 5 000 francs d'impôt sur le revenu en 1981 ont dû souscrire un emprunt obligatoire s'élevant à 10 % du montant de l'impôt habituellement dû. Cet emprunt, coûteux pour l'économie, était rémunéré au-dessus de l'inflation (11 % contre 9,5 %), de sorte qu'il a été remboursé dès 1985-1986.

La proposition de Pollen est beaucoup plus innovante. Elle prévoit que le capital ne sera pas remboursable (seuls les intérêts seront payés), sauf sur l'initiative de l'État emprunteur, et que certains contribuables seront contraints d'y souscrire.

Ce nouvel instrument présentera deux avantages : mobiliser l'épargne des citoyens, au lieu de s'adresser au marché de la dette, et dispenser les générations futures d'avoir à supporter le remboursement du capital.

I. BIEN QU'IL NE SERA REMBOURSABLE QUE SUR DEMANDE EXPRESSE DE L'ÉTAT EMPRUNTEUR, IL NE S'AGIRA NI D'UN DON, NI D'UN IMPÔT, MAIS D'UN VÉRITABLE EMPRUNT

Sa souscription sera ouverte à tout citoyen désireux de mobiliser son épargne en faveur de la transition climatique et de l'effort de défense. Mais les prêteurs obligés d'y souscrire ne seront, bien entendu, que des résidents fiscaux en France.

Pollen insiste sur la nécessité de créer un tel outil novateur : il n'est pas destiné à équilibrer le budget de la France, mais à financer des investissements indispensables à notre avenir et à notre retour vers la croissance et l'emploi.

II. QUELLES EN SERONT LES MODALITÉS ?

La souscription donnera lieu à l'émission d'un titre de propriété qui précisera le caractère non remboursable de l'emprunt. Ce titre constituera une créance réelle sur l'emprunteur (en principe l'État, voir ci-dessous), de caractère perpétuel, sauf si l'emprunteur décide, de façon discrétionnaire (via une clause de meilleure fortune), de s'en libérer s'il le souhaite.



A. Quels taux de rémunération ?

La rémunération de cet emprunt sera différente selon la nature du prêteur :

- Pour les prêteurs volontaires, l'emprunt bénéficiera d'une rémunération attractive, de 0,50 % au-dessus du taux de refinancement de la BCE, soit 2,90% au total au 23 juillet 2026), mais sans avantage fiscal, en termes d'imposition des revenus⁴¹. Sa cession sera libre, sans limitation de durée. En cas de donation et succession, sa valeur actuarielle sera calculée à partir des rendements cumulés des 5 dernières années, ce qui confèrera un avantage aux détenteurs de la créance. On pourra prévoir que l'emprunteur (en principe l'État) pourra s'en libérer, à sa discrétion, notamment en cas de rétablissement de sa situation financière, après un délai minimum de 10 ou 20 ans.
- Pour les prêteurs obligés (cf. point C ci-dessous) la rémunération sera de 0,25 % au-dessus du taux de la facilité de dépôt de la BCE, donc égalera 2,50 % au 23 juillet 2026. Pour éviter que cette charge ne pèse *ad vitam aeternam* sur l'emprunteur, on prévoira que la rémunération, à partir de la trentième année, sera baissée de 25 %. Une clause devra prévoir que cette rémunération ne devra jamais descendre en dessous de zéro, même si la BCE décide de refaire du *Quantitative Easing*. L'emprunteur pourra s'en libérer, à sa discrétion, peut-être sous réserve d'un délai minimum de 10 ou 20 ans, raisonnable en l'état de notre dette, si sa situation financière s'améliore (rien n'est exclu à moyen terme) ou si le coût des intérêts devient trop élevé par rapport à d'autres ressources disponibles.

B. Qui sera l'emprunteur ?

Plusieurs solutions sont envisageables.

La plus aisée sera celle d'un emprunt lancé par la France. L'idéal serait un emprunt européen. La difficulté serait cependant grande, dans ce cas, de définir à 27 ses modalités techniques et son régime fiscal. Mais ce n'est pas impossible. Une solution intermédiaire consisterait à ce que quelques États de l'UE en prennent l'initiative, dans un cadre intergouvernemental, de type « *coalition des volontaires* ».

L'Allemagne et la France pourraient en constituer le « noyau dur », quitte à l'ouvrir à d'autres pays intéressés.

⁴¹ Son régime fiscal ne sera pas assimilable à celui de l'assurance-vie, que Pollen propose d'amender (cf. Fiche n° 2), compte tenu de son rendement avantageux.



C. Sa souscription sera obligatoire pour certains contribuables

En soi, cet emprunt pourra être attractif pour des prêteurs volontaires désireux de mobiliser leur épargne pour la réalisation d'objectifs d'intérêt général, de la possibilité d'en sanctuariser le capital (même non remboursé, il s'agit d'une créance certaine et librement cessible sur l'emprunteur, voire compte tenu de son taux garanti de rémunération, qu'on prévoit plus élevé pour les emprunteurs volontaires.

Cependant, l'objectif n'est pas seulement de créer un nouveau type de placement, mais de drainer de façon plus contraignante une partie de l'épargne disponible, actuellement investie ailleurs, vers les deux priorités que sont l'effort de défense et la transition écologique.

C'est pourquoi certains contribuables doivent être contraints d'y souscrire, en application du principe dit de « *l'avarie commune* » (cf. III-C, page 6 infra), ce principe devant être appliqué aux dépenses collectives exposées pour préserver les biens d'une nation, lesquels doivent être supportés par ceux qui ont le plus à perdre d'un conflit armé ou d'une catastrophe climatique.

Les contributions obligatoires prendront la forme de tranches annuelles, étalées sur une dizaine d'années. Pour que cet outil soit représentatif d'un effort de l'ensemble des citoyens, il conviendra que le seuil déclencheur de la souscription obligatoire soit suffisamment bas, afin que les assujettis ne soient pas seulement les « super-riches ».

Pour respecter cet objectif, Pollen suggère que les premiers assujettis soient les foyers fiscaux dont le patrimoine net (soit la valeur de tous les biens mobiliers et immobiliers, diminuée des emprunts non remboursés qui ont permis de constituer ce patrimoine) excède quatre fois le plafond du Livret A, soit € 91 000. Bien entendu, le montant à souscrire sera différencié en fonction du patrimoine. Pollen imagine une douzaine de tranches, avec une obligation de souscription commençant à 1.000 € (pour rappel, il s'agit d'une épargne forcée, pas d'un impôt), l'objectif étant de collecter au moins 200 milliards, en plusieurs levées annuelles, au cours des dix prochaines années.



D. Le taux de rémunération versé aux prêteurs obligés sera légèrement inférieur, sans être spoliateur. Son produit sera affecté à deux objectifs.

Cet emprunt alimentera un fonds spécialement créé, en dérogation aux règles de l'universalité et de l'annualité budgétaires. Ce fonds financera des prêts, des subventions, voire des prises de participation dans des investissements concernant la défense et la lutte contre le changement climatique. Ce fonds dédié pourra donc dégager un peu de rentabilité. D'éventuels résultats bénéficiaires viendront abonder le fonds lui-même, donc les actions qu'il finance.

Pour les industries de défense, le fonds interviendra aussi bien pour la production d'armements actuels (équipements et munitions) que pour développer de nouveaux systèmes d'armes. Bien entendu, seuls pourront être éligibles les investissements dont la valeur ajoutée réalisée au sein de l'UE excédera 50 % (c'est l'exact symétrique du *Buy American Act*). En outre, une participation d'industriels extérieurs à l'UE ne sera acceptée que si aucune restriction d'utilisation des armes concernées n'était imposée. Ce fonds ne saurait, en effet, bénéficier à des projets qui conduiraient à limiter notre indépendance stratégique.

Dans le domaine de la transition écologique., la sélectivité des projets devra être grande. Il n'est pas pensable que ce fonds finance des éoliennes ou des équipements photovoltaïques, sauf à démontrer un véritable saut technologique. Là aussi, le critère des 50 % de valeur ajoutée sur le territoire de l'UE devra être respecté.

S'agissant de la répartition des fonds entre les deux secteurs, la conjoncture internationale conduit à privilégier l'effort de défense, donc à recommander un ratio 2/3 - 1/3.

Afin de limiter les effets d'aubaine, le fonds devra privilégier des accords pluriannuels avec les industriels européens bénéficiaires, permettant de proportionner l'effort public aux besoins de financement réels.



III. EN SYNTHÈSE

L'objectif va bien au-delà de la création d'un placement alternatif pour les épargnants. Certains pourront néanmoins, à cette occasion, transformer de l'épargne courte en épargne longue et faciliter sa transmission si elle est investie dans des produits d'assurance-vie orientés vers les investissements d'avenir (cf. Fiche n° 2). Mais le but principal est de financer autrement que par l'impôt les indispensables et considérables efforts à fournir, afin de renforcer nos moyens de défense et de limiter les conséquences du changement climatique.

Leur financement par un tel emprunt sera moins pénalisant qu'un impôt : on ne prive pas les souscripteurs de leur droit de propriété, on leur impose une affectation d'une partie de leur patrimoine, en leur servant un rendement décent.

L'aspect non remboursable, sauf sur l'initiative de l'État emprunteur, est une composante essentielle de la proposition : nos petits-enfants et arrière-petits-enfants n'ont aucune raison de supporter le remboursement du capital mobilisé pour cet effort qui incombe à notre génération.

Enfin et surtout, la création d'un fonds dédié permettra une grande souplesse de gestion des instruments de soutien (prêts, participations, subventions), avec une capacité de créer des recettes propres (intérêts des emprunts et résultats des participations) susceptibles d'enclencher un cercle vertueux.



POLLEN

Cercle social-réformiste

FICHE N° 4 : CREER UN IMPOT SUR LE PATRIMOINE A TRES LARGE ASSIETTE ET A FAIBLE TAUX

Dans une démocratie, l'impôt doit permettre que la contribution aux dépenses communes soit « *également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés* » (article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789). Or, un système fiscal qui ne touche pas du tout le patrimoine, sauf à l'occasion de successions souvent exonérées ou à fiscalité très atténuée⁴², ne peut pas répondre au critère d'une contribution de chacun en raison de ses facultés.

L'ISF a été supprimé dès le début du premier quinquennat d'Emmanuel Macron. Seul subsiste un impôt sur la fortune immobilière (IFI). Il est vrai que cet ISF souffrait de plusieurs faiblesses. La première était qu'il n'était acquitté que par une minorité de Français, puisqu'il n'appréhendait que les patrimoines supérieurs à 1,3 M euros. En 2016, il frappait moins de 1% des 37,5 millions de foyers fiscaux. Or, focaliser l'imposition sur quelques-uns conduit tous ceux qui ne l'acquittent pas à considérer que c'est un excellent impôt et tous ceux qui le supportent à tout faire pour y échapper. Sa seconde faiblesse était son taux relativement élevé puisqu'il prélevait 0,5 % pour la tranche de patrimoine comprise entre 0,8 et 1,3 millions, soit jusqu'à 2.500 euros et 1,5 % pour la tranche de patrimoine excédant 10 M euros. Ainsi, le titulaire d'un patrimoine net de 15 M devait acquitter, chaque année, 173 190 euros. À ce niveau, la tentation de quitter le territoire français était forte ; elle croissait encore pour les patrimoines plus élevés, conduisant au départ de contribuables et d'activités.

Pour mettre les patrimoines à contribution, sans subir ces effets pervers, Pollen propose une imposition sur une assiette très élargie et à taux beaucoup plus modéré.

Cette pratique existe dans plusieurs cantons suisses. Celui de Vaud, par exemple, connaît un impôt sur la fortune payé par les deux tiers de ses contribuables. Y sont assujettis tous ceux dont la valeur nette du patrimoine excède 50 000 francs suisses⁴³.

⁴² Voir supra, fiche N° 2.

⁴³ Les contribuables français étaient redevables de l'ISF au-delà de 1,3 million d'euros, soit un seuil 25 fois plus élevé.



Le taux appliqué par le fisc vaudois est très faible, mais progressif, puisqu'il s'échelonne de 0,1 à 0,339 %.

La proposition de Pollen consiste à créer une contribution patrimoniale généralisée (CPG), qui sera le correspondant, pour ce qui concerne les patrimoines, de la CSG qui ne porte que sur les revenus. Elle sera exigible à partir de 45.000 euros d'actif net, après soustraction du montant des emprunts en cours. Un tel montant de patrimoine représente environ deux fois le plafond actuel du livret A. Avec un taux de 0,1 %, les premiers contributeurs acquitteront une somme annuelle de 45 euros par an. Pour un taux plafond de 0,34 %, comme chez nos voisins vaudois, ceux qui disposent d'un patrimoine net de 15 millions d'euros supporteront une imposition progressive selon les différentes tranches de leur patrimoine, mais le total sera inférieur à 50 000 euros par an.

Une telle CPG « pour tous » permettra de remédier à l'absence de prise en compte sérieuse du patrimoine dans notre système fiscal. Elle permettra aussi à l'administration de disposer d'informations consolidées sur les patrimoines, notamment les plus importants. Le rapport parlementaire Mattéi/Courson⁴⁴ a dénoncé les effets délétères de ce manque d'information, qui encourage l'évasion, voire la fraude fiscale. Améliorer la connaissance des patrimoines par les autorités fiscales donnera aux contribuables un sentiment d'égalité de traitement qui renforcera le consentement à l'impôt.

Enfin, les modalités proposées par Pollen pour la CGP éviteront que cette recette sur les patrimoines ne soit acquittée que par une petite minorité et qu'un taux excessif génère un exil fiscal appauvrissant pour la France.

Dans un tel système, les exonérations existantes n'auront plus de nécessité, puisque l'imposition sera très limitée. Il n'y a donc aucune raison pour que certains biens ou actifs soient exonérés, ni pour qu'ils soient dispensés d'autres impositions, par exemple lors des successions, qui constituent un fait générateur différent.

⁴⁴ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cepat/l17b3056-t1_rapport-enquete.



La question se pose de la coexistence de la CPG avec l'IFI, impôt sur la fortune immobilière, qui s'est substitué à l'ISF. Sachant que l'IFI a rapporté 2,35 milliards d'euros à l'État en 2022, il semble difficile de prétendre le remplacer complètement par une CPG dont le taux plafonnerait autour de 0,34 %, alors que la partie supérieure à 10 millions d'euros de patrimoine immobilier est actuellement taxée à 1,5 %. En pratique, rien n'interdit de faire coexister les deux impositions. Prévoir, dans la déclaration annuelle, une distinction entre les actifs immobiliers et les actifs mobiliers ne poserait pas de difficulté majeure et avoir deux échelles de taux, selon la nature mobilière ou immobilière des éléments de patrimoine sera parfaitement gérable. Certes, conserver les deux types d'imposition conduira à deux conséquences. La première sera que les assujettis à l'IFI verront leur taux d'imposition augmenter à concurrence du taux de la CPG. Or, ajouter même 0,34 % à 1,5 % (taux maximum de l'IFI) conduira à tutoyer les 2 %. La seconde sera que les actifs immobiliers seront soumis à un taux très faible en-dessous de 800.000 euros (disons aux alentours de 0,2 %, selon la progressivité de la CPG qui s'échelonnera de 0,1 à 0,34 %), puis à 0,5 % entre 800.000 et 1,3 millions d'euros⁴⁵. Le seuil des 800.000 créera donc une marche très élevée et pourra justifier un mécanisme d'adaptation, même si ce seuil existe déjà dans le système IFI en raison de l'exonération totale des actifs immobiliers dont la valeur se situe en-dessous de 800.000 euros.

Face à cette situation, on pourra prévoir que les actifs immobiliers soumis à l'IFI (c'est-à-dire ceux qui sont d'une valeur supérieure à 800.000 euros) ne soient pas assujettis à la CPG. On pourra aussi prévoir des mécanismes d'atténuation des effets de seuil qui seront liés à la coexistence des deux impositions. Il s'agit de choix techniques que le Cercle Pollen préfère laisser ouverts, sachant que la surimposition des actifs immobiliers était parfaitement voulue lors de la réforme qui a substitué l'IFI à l'ISF. Il appartiendra donc au Gouvernement et/ou au Parlement de décider ou non de neutraliser ou réduire une possible double imposition et de s'occuper des éventuels effets de seuils.

⁴⁵ Les taux de prélèvement sont ensuite de 0,7 % entre 1,3 et 2,57 millions, 1 % entre 2,57 et 5 millions, 1,25 % entre 5 et 10 millions, et 1,5 % au-delà.



Pour le reste, les mécanismes d'atténuation existant dans le cadre de l'IFI, à savoir un abattement de 30 % sur la valeur de la résidence principale et un plafonnement du total IFI + IR à 75 % des revenus perçus devront être maintenus, mutatis mutandis, dans le cadre de la CPG.

Par ailleurs pour ne pas pénaliser les TPE, les actifs professionnels pourront également bénéficier d'un abattement forfaitaire à la base. Sur ces mécanismes d'atténuation, Pollen ne souhaite pas non plus entrer dans trop de détail, préférant concentrer le débat sur le principe d'un tel impôt général sur le patrimoine.

Le rendement d'un tel impôt ne sera pas nécessairement important, mais le signal politique d'une contribution patrimoniale généralisée touchant une partie significative de la population à un taux très modéré est, aux yeux de Pollen, plus important que le rendement lui-même.



POLLEN

Cercle social-réformiste

FICHE N° 5 : CESSER DE PRIVILEGIER LES REVENUS DU CAPITAL PAR RAPPORT AUX REVENUS DU TRAVAIL

Au début de son premier quinquennat, Emmanuel Macron a offert aux titulaires de dividendes et aux bénéficiaires de plus-values sur titres, le bénéfice d'un prélèvement forfaitaire unique (PFU ou « *Flat Tax* »), leur offrant un taux d'imposition fixe, inférieur à celui que supportent bon nombre de salariés ou pensionnés.

L'avantage ainsi accordé aux titulaires de revenus du capital ou de plus-values mobilières a été atténué par la dernière loi de finances, qui a porté le taux forfaitaire de prélèvements sociaux de 17,2 % à 18,6 %. Il reste néanmoins substantiel par rapport aux bénéficiaires de revenus du travail : les premiers sont imposés au taux de 12,8 % et supportent des cotisations sociales à hauteur de 18,6 % (10,6 % de CSG, 0,5 % de CRDS et 7,5 % de prélèvement de solidarité); les seconds supporteront leurs propres cotisations sociales, y compris leurs cotisations de retraite, acquitteront la CSG et la CRDS et seront imposés sur leurs revenus à un taux compris entre 30%, pour un revenu imposable annuel de 27 478 euros, et 45 % s'il excède 168 994 euros.

Pour fournir un exemple, le dirigeant et actionnaire d'une entreprise, s'il choisit de toucher un salaire modique et de recevoir, a posteriori, une quote-part de dividendes de l'ordre de 170.000 euros, ne supportera des prélèvements obligatoires qu'à hauteur de 31,4 %. De son côté, un cadre supérieur de son entreprise sera imposé jusqu'à 45% sur la tranche de son revenu imposable⁴⁶ supérieure à 168 994 euros⁴⁷. Tous les deux supporteront les cotisations CSG et CRDS. Le bénéficiaire des dividendes devra aussi acquitter 7,5 % de prélèvement de solidarité, tandis que le salarié acquittera ses propres cotisations sociales, notamment sur la retraite (taux variables en fonction du régime de retraite complémentaire). Dans un tel cas, l'économie d'impôts sur le revenu réalisée via la *Flat Tax* serait de plus de 13.000 euros par rapport au salarié.

⁴⁶ La notion de revenu annuel imposable est différente de celle du salaire perçu, mais elles sont proches et ont été assimilées pour simplifier l'exemple concret.

⁴⁷ Le salarié supportera une imposition de 11 % sur ses revenus compris entre 10 777 et 27 478 euros, de 30 % sur ses revenus compris entre 27 478 et 78 570 euros, et de 41 % entre 78.570 et 100.000 euros.



Cet avantage est accordé sans aucun plafonnement, ni aucune contrepartie. Il n'est même pas exigé qu'une partie des fonds bénéficiant de ce régime fiscal privilégié soient mis en compte courant bloqué ou incorporés au capital, alors que l'une des faiblesses des entreprises françaises reste l'insuffisance de fonds propres.

Les partisans de cette « niche fiscale »⁴⁸, estiment qu'elle encourage les épargnants à investir en actions plutôt qu'en livrets défiscalisés ou en obligations. Aucune étude sérieuse n'a constaté qu'elle aurait eu un tel effet : le nombre d'actionnaires individuels en France est globalement stable depuis 2017 et n'évolue, à court terme, qu'en fonction des taux d'intérêt ou des plus-values espérées (par exemple la crise CoViD a vu naître des boursicoteurs occasionnels, désireux de profiter de la baisse importante du cours des actions). On avance aussi que le PFU encourage la distribution de dividendes au lieu du maintien en réserve de bénéfices. Il est vrai que ces distributions ont été en hausse en 2018, largement pour tirer parti de l'effet d'aubaine qui a suivi l'adoption de la *Flat Tax*. Ensuite, elles sont restées stables⁴⁹. En outre, sur le plan macroéconomique, il est difficile de justifier un tel avantage accordé à la distribution de profits par rapport aux salaires, à l'heure où la doctrine économique établit que « *la hausse de la part du profit entrave la croissance de la production et de la productivité, tandis qu'elle renforce évidemment les inégalités sociales, ce qui contredit tout effet supposé de ruissellement sur le long terme* »⁵⁰.

En toute hypothèse, à supposer qu'il soit opportun de relancer l'actionnariat populaire, il sera opportun de plafonner cet avantage, qui peut représenter une économie d'impôts très significative, afin de ne plus accorder ce régime fiscal préférentiel à des dividendes atteignant plusieurs centaines de milliers, voire plusieurs millions d'euros.

⁴⁸ La Cour des Comptes, dans un récent rapport, a identifié « 465 dispositions fiscales dérogatoires », dont beaucoup ne sont correctement évaluées ni pour ce qui concerne leurs effets économiques, ni même pour s'assurer de leur impact budgétaire. La *Flat Tax* présente, en plus, la caractéristique de n'avoir aucun objectif publiquement assumé par le Gouvernement.

⁴⁹ Le troisième rapport du « Comité de suivi et d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital » montre un bond des distributions de dividendes au titre de 2018 (23 milliards d'euros, après 14 milliards en 2017), une tendance confirmée en 2019 (augmentation supplémentaire de l'ordre de 1 milliard) et en 2020 (stabilité par rapport à 2019).

⁵⁰ Chronique de Jean-Hervé Lorenzi, fondateur du Cercle des économistes et Alain Villemur, Directeur scientifique de la chaire Transitions démographiques, transitions économiques : <https://www.lesechos.fr/idees-debats/editos-analyses/la-repartition-salaire-profit-cle-de-la-croissance-1973497>.



On comprend mal, d'ailleurs, pourquoi les bénéficiaires de la *Flat Tax* ne sont pas soumis au plafonnement des niches fiscales, introduit sous le quinquennat Hollande, à 10.000 euros maximum par foyer.

La solution préconisée par Pollen est donc que le bénéfice du PFU soit plafonné aux premiers 30 000 € de dividendes (par foyer fiscal), ce qui correspond à un portefeuille de titres déjà très substantiel, de l'ordre d'un million d'€. À titre dérogatoire, ces plafonds pourront être supprimés (ou augmentés significativement) pour les entreprises distributrices qui auront créé ou mis en place un plan d'actionnariat salarié très significatif, par exemple celles où l'actionnariat salarié dépasse 33 % du capital.

Une telle réforme mettra fin à une inégalité choquante entre revenus du travail et du capital.

S'agissant des plus-values sur titres, Pollen a le souci de ne pas pénaliser indûment les créateurs d'entreprises porteuses d'innovation. Au-delà des dispositifs existants (parts de créateurs d'entreprises, PEA, fonds de capital-risque et Fonds dédié aux investissements d'avenir, mentionné dans la Fiche n° 3, point 3), Pollen propose de maintenir la Flat Tax pour les plus-values sur titres résultant de la cession partielle ou totale de titres concernant des entreprises industrielles ou commerciales créées depuis moins de quinze années.

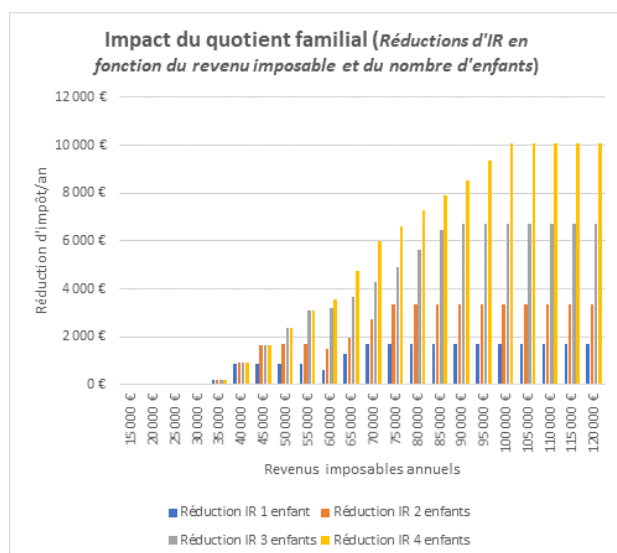


POLLEN

Cercle social-réformiste

FICHE N° 6 : REDONNER DU POUVOIR D'ACHAT AUX CLASSES MOYENNES EN REFORMANT LE SYSTEME DU QUOTIENT FAMILIAL

Le mécanisme du quotient familial est injuste. Il accorde une diminution d'impôt par enfant d'autant plus importante que les revenus du ménage sont élevés. Les plafonnements introduits en 2013 et 2014 ont limité cet avantage pour les très hauts revenus, mais la différence reste significative, comme le montre le tableau ci-dessous : un ménage de 4 enfants disposant d'un revenu imposable de 100.000 euros bénéficie d'une réduction annuelle d'impôt de 10.000 euros, alors que cette réduction est inférieure à 4.000 euros/an pour le même ménage dont le revenu imposable est de l'ordre de 60.000 euros.



Rien ne justifie ce privilège, d'autant que ses effets sur la natalité sont loin d'être établis (ce sont les femmes les plus modestes qui ont le taux de fécondité le plus élevé⁵¹).

⁵¹ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6441218>



Le Cercle Pollen propose donc de remplacer le système actuel du quotient familial par une déduction forfaitaire fixe, quels que soient les revenus imposables.

L'enveloppe globale des déductions restera la même, cette réforme fléchera l'augmentation vers les classes moyennes chargées de famille.

Comme aujourd'hui, des correctifs seront appliqués : en cas de garde partagée, le bénéfice du quotient familial sera réparti entre les parents et, pour certaines situations exceptionnelles, comme les foyers monoparentaux, un coefficient de majoration sera appliqué.

En cas de diminution de l'enveloppe globale, on pourra mobiliser une partie des sommes économisées pour créer des solutions aux « angles morts » de la politique familiale. Ce type de majoration pourrait être étendu, dans le cadre d'une réforme globale de la politique familiale, par exemple pour créer des incitations financières à l'encadrement collectif des enfants et adolescents trop souvent abandonnés à leur sort, à la rue et à ses multiples trafics.



POLLEN

Cercle social-réformiste

FICHE N° 7 : RESTITUER AUX COLLECTIVITES LOCALES LEUR POUVOIR DE LEVER L'IMPOT

Ce pouvoir leur a été très largement retiré par la suppression de la taxe d'habitation. Il le sera encore plus après la suppression de la CVAE (contribution sur la valeur ajoutée des entreprises), et celle, programmée, des taxes foncières acquittées par les entreprises.

Ces réformes ont un effet délétère sur la responsabilisation des gestionnaires locaux, largement dépouillés de toute faculté de lever l'impôt et de le moduler. Les budgets des collectivités territoriales, pour une large part de leurs ressources, ne dépendent plus que de transferts en provenance de l'État.

Cette chronique (page suivante) faisait écho (sans mauvais jeu de mots) à celle publiée cinq années plus tôt par l'actuel Président du Conseil d'Orientation de Pollen.

Publiez vos contributions
sur le Cercle des Echos :
lesechos.fr/idees-debats/cercle



LE POINT
DE VUE

de Jean-Paul Tran Thiet

Territoires : faire une réforme fiscale qui responsabilise les élus

Aux assises des départements de France, au Congrès des maires de France, pendant la discussion budgétaire à l'Assemblée nationale, fut ressassé le même message : les collectivités locales doivent être exonérées de tout effort de rigueur budgétaire. Rares furent les commentateurs qui évoquèrent l'envolée de leurs dépenses de fonctionnement, au cours des dernières décennies.

Cette dérive est le résultat d'une croissante « irresponsabilité fiscale » des élus locaux, conséquence de réformes qui les ont conduits à avoir de moins en moins de comptes à rendre à leurs électeurs : le contribuable local n'a plus de vision claire de ce qu'il paie à sa région, son département, sa commune, sans parler de son ou ses intercommunalités, objets non identifiés.

La suppression de la taxe d'habitation en 2017 et son remplacement par une dotation globale versée par l'Etat ont encore accru cette irresponsabilité. S'il était nécessaire de réformer cette taxe, la supprimer et compenser sa disparition à hauteur des recettes perdues fut une ineptie. On a transformé un impôt local visible en un impôt national invisible, substitué le contribuable français au contribuable local, qui est généralement le même, le tout sans le moindre effet sur la réduction des dépenses publiques !

Cet imbroglio alimente aujourd'hui le « toujours plus » revendiqué par les collectivités territoriales. Alors que beaucoup ont cédé à la facilité de dépenses politiquement indolores pour

beaucoup d'électeurs. Rares furent celles qui, dans ce contexte, sont restées vertueuses.

Redonner de la cohérence aux finances des collectivités territoriales ne saurait se limiter à une réforme de leurs structures et à une clarification de leurs missions, même si ce serait un utile premier pas. Il faut redéfinir une fiscalité locale qui soit économiquement saine, aisée à collecter, facilement compréhensible pour les contribuables et responsabilisante pour les élus.

Supprimer la taxe d'habitation et compenser sa disparition à hauteur des recettes perdues fut une ineptie.

Au début du siècle dernier, lors des premiers pas de l'autonomie des communes, on avait inventé un système dit de « centimes additionnels », ajoutés à des impôts d'Etat. Cela permettait de montrer l'effort complémentaire demandé aux citoyens par leurs élus locaux. Les impôts utilisés pour base à l'époque étaient très critiquables, et la décentralisation était très embryonnaire. Mais le système était transparent et compréhensible, chaque collectivité décidant combien elle souhaitait lever d'impôts additionnels pour financer ses équipements et son fonctionnement.

Ne pourrait-on, aujourd'hui, opérer une « révolution copernicienne » de nos impôts locaux, en retirant aux collectivités territoriales leurs prélèvements obligatoires actuels – CVAE, TFPB, droits de mutation, TICPE, etc. –, et en leur octroyant, en contrepartie, la faculté de lever des « euros additionnels » à un impôt d'Etat ? Une des bases pourrait être la CSG, seule imposition universelle des revenus en France.

Certes, il faudra faire des simulations pour vérifier l'équivalence des recettes ainsi perçues, l'absence d'augmentation globale des impôts et d'effet d'aubaine ou d'impact trop négatif pour certaines catégories. Mais cette réforme aurait l'avantage de responsabiliser les élus, de faciliter la perception et de mettre fin à certaines incohérences, telle celle qui conduit à accroître les droits de mutation – les soi-disant frais de notaires – d'une main et à vouloir aider l'immobilier et favoriser la mobilité des salariés de l'autre. Une telle réforme est à préparer d'autant plus rapidement que les régions vont devoir anticiper la réduction des recettes de TICPE – en raison de l'électrification du parc automobile – et qu'alléger les impôts de production qui pèsent sur la compétitivité de nos entreprises imposera tôt ou tard de supprimer la CVAE, voire les contributions foncières acquittées par les entreprises.

Jean-Paul Tran Thiet est senior fellow de l'Institut Montaigne et président du Conseil d'Orientation du Cercle Pollen.



LES ARTICLES LES PLUS LUS SUR LESECHOS.FR

1. Apple dévoile par erreur des caractéristiques du futur iPhone 8
2. Ces avantages des députés auxquels s'attaque de Rugy
3. Société Générale pénalisée par le règlement de son litige libyen
4. Le mégaprojet de l'Arabie saoudite pour attirer les touristes
5. Indépendants ? Les non-dits de la suppression du RSI

LE POINT DE VUE

de Michel Dharez
et Jean-Paul Tran-Thiet

Taxe d'habitation : non à la suppression, oui à la réforme

La taxe d'habitation est un de ces impôts régulièrement critiqués mais difficiles à supprimer. Ce fut aussi le cas pour la taxe professionnelle ou l'impôt sur les portes et fenêtres qui a duré 130 ans... Voilà des années qu'est évoquée la révision des valeurs cadastrales sur lesquelles est assise la taxe d'habitation... Sans succès !

La première Conférence nationale des territoires, qui s'est ouverte lundi 17 juillet, a fait émerger une vérité d'évidence : exonérer 80 % des Français de taxe d'habitation, voire la totalité des ménages, est politiquement explosif pour les élus locaux et peut-être anti-constitutionnel. L'importance de la taxe d'habitation se mesure à quelques statistiques : elle représente environ 25 milliards d'euros sur plus de 130 milliards d'euros pour l'ensemble des ressources des collectivités territoriales. Elle concerne 28 millions de foyers et 33 millions de logements. L'exonération concernerait les ménages au revenu annuel imposable inférieur à 20.000 euros par part fiscale, soit 5.000 euros par mois pour un couple avec deux enfants.

Une telle mesure supprimerait une des ressources propres des communes et les mettrait dans une situation de dépendance vis-à-vis de l'Etat, qui apporterait la compensation. Une perspective pareille suscite de profondes inquiétudes. Rien ne justifie d'alimenter une telle source de contrariété.

Disparaîtrait également le lien direct entre le contribuable local et le maire. Ce lien est essentiel pour maintenir une culture de responsabilité au niveau local.

L'exonération ne constitue pas une bonne réponse au ras-le-bol fiscal. De même, n'avoir que 40 % des Français qui s'acquittent de l'impôt sur le revenu ne constitue pas un bon modèle citoyen. Il faut cesser ces exonérations démagogiques et économiquement contre-productives. En revanche, réformer cette taxe pour la rendre plus équitable serait très facile et très profitable. Il suffirait de renoncer à l'assiette aussi injuste que complexe de la valeur locative du domicile, pour la remplacer par les revenus. Pour l'avenir, les collectivités locales prélèveraient leurs recettes fiscales sur les ménages, en utilisant la même assiette que celle de l'impôt sur le revenu, chaque collectivité restant libre de prélever le pourcentage qui lui paraît approprié pour couvrir les besoins collectifs dont elle a la charge ; cela s'apparenterait au mécanisme des centimes additionnels, connus il y a plus d'un siècle. Une seule déclaration serait suffisante, ce qui faciliterait grandement le recouvrement et les contrôles, même après la mise en place de la retenue à la source. Alternativement, on pourrait utiliser l'assiette de la CSG, bien connue et bien contrôlée, pour collecter cette taxe d'habitation rénovée, qu'on pourrait alors appeler « taxe locale sur les revenus ».

Le cap est fixé, la volonté politique manifeste. Ne ratons pas une telle réforme par précipitation. En exonérant certains ménages, la mesure peut donner l'impression d'une diminution des impôts, d'une amélioration du pouvoir d'achat des ménages concernés. C'est sans compter avec la compensation que

ferait l'Etat, et que certains contribuables devront bien payer. Les objectifs de redistribution et d'amélioration du pouvoir d'achat peuvent être obtenus avec une assiette plus efficace, en évitant de déresponsabiliser les communes.

Cette nouvelle assiette présenterait aussi l'avantage d'évoluer peu ou prou de façon cohérente avec l'activité économique et les besoins collectifs. Il n'y aurait pas de meilleur moyen de donner corps au principe énoncé par l'article 13 de la

L'exonération ne constitue pas une bonne réponse au ras-le-bol fiscal.

Il faut renoncer à l'assiette de la valeur locative du domicile pour la remplacer par les revenus.

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. Elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. » On ne saurait mieux dire, aujourd'hui encore !

Michel Dharez et Jean-Paul Tran-Thiet sont membres du groupe Que Faire ?, qui rassemble d'anciens membres de cabinets ministériels, de droite, de gauche ou du centre, et des dirigeants du secteur public ou privé.



Le Cercle Pollen pense indispensable de permettre aux élus locaux de retrouver une influence sur les impôts acquittés par leurs habitants, en fonction des dépenses de fonctionnement et d'investissement qu'ils votent. Plusieurs pistes sont possibles, y compris celles de « centimes additionnels » à d'autres impôts, qui pourront être l'IR, la CSG, voire la TVA. En tout cas, il faut mettre un terme à cette déresponsabilisation fiscale des élus.



POLLEN

Cercle social-réformiste

FICHE N° 8 : PENALISER LES REMUNERATIONS EXCESSIVES DES DIRIGEANTS DE GRANDES ENTREPRISES

Le Cercle Pollen a pris une position très nette contre les rémunérations excessives des dirigeants de grands groupes (Le Monde daté du 21 et 22 août 2022).

30 | Le Monde

Non au déplaçonnement des rémunérations des dirigeants du secteur public

Le déplaçonnement des rémunérations des managers du secteur public constituerait un signal politique très négatif, estiment Bernard Dufour et Jean-Paul Tran Thiet, du cercle de réflexion social-réformiste Pollen

Le gouvernement envisage, pour faciliter le recrutement du successeur de Jean-Bernard Lévy à la tête d'EDF, de supprimer ou de déplaçonner le décret qui limite le salaire des dirigeants du secteur public. Cette limite, fixée à 450 000 euros brut par an (17 500 euros par mois) par un décret de François Hollande, en 2012, subit déjà quelques dérogations, mais reste imposée pour un nombre respectable de dirigeants : La Poste, la Caisse des dépôts et consignations, la Banque publique d'investissement, Aéroports de Paris, France Télévisions, SNCF ou France Télévisions.

L'idée selon laquelle il faudrait payer « au prix du marché », c'est-à-dire avec des « packages » de 5 millions à 15 millions d'euros, les PDG du secteur public pour avoir les meilleurs mondiaux est infondée. Pourquoi ? Pour la simple raison qu'il y a des hommes et des femmes qui ne placent pas l'enrichissement personnel au-dessus du désir d'accéder à de hautes responsabilités et de servir. Et parmi eux, il s'en trouve beaucoup qu'on peut classer parmi les meilleurs dirigeants. Aussi, revenir sur le décret Hollande constituerait un signal politique très négatif, au moment où les inégalités de revenus et de patrimoines sont perçues comme s'accroissant. C'est sur ce terrain que prospèrent les partis extrémistes.

Le cercle Pollen admet que l'on fasse des compromis nécessaires avec le monde réel, c'est-à-dire avec l'économie de marché. Mais ce recul là est inutile et indigne d'un gouvernement qui place l'intérêt général au rang de ses valeurs premières, comme il est indigne des fondements de la social-démocratie que nous soutenons. Carlos Ghosn, ancien PDG de Renault bénéficiaire d'un double salaire (avec Nissan), s'élevait à deux fois 7 millions à 8 millions d'euros, assortis d'un surplus pour Mitsubishi, sans compter les avantages hors salaire qu'il s'attribuait ou se faisait attribuer,

CE RECUL-LÀ EST INDIGNE D'UN GOUVERNEMENT QUI PLACE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL AU RANG DE SES VALEURS PREMIÈRES

a laissé un champ de ruines après son départ, dont le groupe a mis plusieurs années à se relever. Il n'a pas été meilleur dirigeant automobile que d'autres, démontrant seulement des capacités de court-killer (personne chargée de réduire les coûts) – pour les autres et non pour lui –, comme on en trouve des centaines sur le marché. Quant aux rémunérations différentes comme les bonus de départ et les retraites chapeaux, elles sont encore moins justifiées, car elles coûtent très cher et sont versées à des dirigeants qui n'apportent plus aucun service à l'entreprise qui les paye. On se souvient des polémiques liées aux anciens PDG de Vinci, de Carrefour ou d'Alcatel. Ces rémunérations excessives portent un préjudice potentiel à l'unité sociale de l'entreprise, lequel ne s'entend pas hors celui des salariés.

Le fameux « alignement des intérêts du management avec ceux des actionnaires » fait partie des justifications avancées pour ces rémunérations gonflées par le capitalisme financier. Il est au cœur de l'idéologie de la « création de valeur pour l'actionnaire », avec laquelle il nous faut rompre, parce que c'est une fausse règle et un piège très largement infondé. La réalité est beaucoup plus prosaïque : il faut y voir un effet de l'entourage des dirigeants d'entreprises, qui siègent dans les conseils d'administration des uns et des autres, encouragés par la recherche des cabinets de recrutement dont les honoraires sont indexés sur le niveau desdites rémunérations.

L'expérience montre que la bonne conduite des grands groupes n'est pas indexée sur l'enrichissement personnel d'une poignée de dirigeants. C'est pourquoi le cercle Pollen demande à la première ministre, Elisabeth Borne, dont il soutient les efforts, de s'appuyer résolument au déplaçonnement du décret de 2012. ■

Bernard Dufour est un ancien cadre et entrepreneur du secteur financier, membre du conseil d'orientation du cercle de réflexion social-réformiste Pollen. Jean-Paul Tran Thiet est avocat, président du conseil d'orientation du cercle Pollen.



Ces rémunérations, dans les très grandes entreprises, atteignent plusieurs millions d'euros par an, part variable incluse, sans compter les plans de stock-options et les mécanismes dits de « parachutes dorés ». Elles sont souvent parées de la vertu d'un « *alignement des intérêts du management avec ceux des actionnaires* ». La réalité est beaucoup plus prosaïque : l'inflation de ces rémunérations, depuis quelques décennies, résulte surtout de l'entre-soi de dirigeants qui siègent dans les conseils d'administration les uns des autres et de la surenchère des cabinets de recrutement dont les honoraires sont indexés sur lesdites rémunérations.

Le Cercle Pollen propose que ne soient plus déduites du résultat imposable des entreprises les rémunérations individuelles dont le montant excédera un plafond fixé à 25 fois le montant du SMIC, soit environ 450.000 euros par an⁵². Le régime fiscal et social desdites rémunérations ne sera pas modifié, seule la déductibilité de la charge pour l'entreprise sera exclue. En d'autres termes, les sommes excédant ce plafond de rémunération pour un Président, un Directeur Général ou un trader, seront réintroduites dans l'assiette de calcul de l'IS, ce qui aura pour effet de responsabiliser les actionnaires, qui verront le résultat net d'impôt diminuer d'autant. Les « parachutes dorés » et autres « retraites chapeaux », accordées aux dirigeants ayant quitté leurs fonctions, devront subir le même sort.

Pour limiter les risques de délocalisation, un tel dispositif devrait être rapidement élargi au niveau européen, dans le cadre des discussions sur l'harmonisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. Dans un premier temps, il pourrait être appliqué par un groupe pionnier d'États membres de l'UE, dans un mécanisme de type « coalition des volontaires ». À terme, son élargissement à tous les pays de l'OCDE sera opportun.

⁵² Ce qui correspond approximativement au plafond de rémunération des dirigeants des entreprises publiques.