

PRESENTATION A LA PRESSE DE L'EVALUATION DE POLITIQUE PUBLIQUE RELATIVE AU PACTE DUTREIL

Mardi 18 novembre – 9h30

Allocution de Pierre Moscovici,
Premier président de la Cour des comptes

Mesdames et messieurs,

Je vous remercie de votre présence à cette présentation des conclusions de l'évaluation de politique publique conduite par la Cour des comptes sur ce qui est communément appelé le pacte Dutreil.

Je souhaite avant tout saluer le travail remarquable et très approfondi des artisans de ce rapport : Carine Camby, présidente de la 1^{ère} chambre, Emmanuel Giannesini, président de section, Pascale Bouzanne de Mazery, contre-rapporteuse, ainsi que l'ensemble de l'équipe de rapporteurs : Franck Von Lennep, Audrey Chaffard, Fabrice Trouvé et Benjamin Belrhomari. La Cour a travaillé dans le cadre d'un partenariat de recherche avec l'Institut des politiques publiques (IPP), dont des représentants sont parmi nous et que je remercie pour la qualité des travaux menés avec l'équipe. Je reviendrai sur l'apport de l'IPP.

Le rapport que je vous présente ce matin est donc une *évaluation de politique publique*. Cette mission d'évaluation fait pleinement partie de notre mandat tel que défini par la Constitution à son article 47-2 et que j'ai souhaité la développer depuis cinq ans.

D'après nos normes professionnelles, une évaluation de politique publique porte d'abord et principalement sur l'efficacité et l'efficacités de la politique publique, ceci au terme d'un travail fourni de collecte et d'analyse des données. S'y ajoute une spécificité de procédure. Une évaluation de politique publique bénéficie des avis d'un comité d'accompagnement, constitué d'experts et de parties prenantes, qui se prononce sur les orientations, les méthodes, les résultats, ceci avant que la Cour n'arrête les observations et recommandations du rapport. Je remercie les institutions et les personnes qui ont accepté de participer à ce comité. J'ajoute que si leurs contributions ont contribué à enrichir la réflexion des rapporteurs, ils ne sont engagés ni par le rapport, ni par les orientations formulées par la Cour.

Le fait que la Cour travaille sur le Pacte Dutreil a fait l'objet, déjà, de nombreux articles de presse et propos publics. Je regrette comme toujours ces fuites, qui dans la plupart des cas ne sont pas le fait des membres de la Cour. Je déplore surtout que le contenu d'un rapport, qui était encore provisoire et en cours de contradiction, ait été commenté. Au premier chef, j'ai trouvé particulièrement lamentable le commentaire de celui qui a attaché son nom au dispositif et qui a attaqué le travail de la Cour avant sa publication, sans connaître le contenu du rapport, et accusé celle-ci d'être une officine politique socialiste – on croit rêver ! –, mue par des motivations idéologiques. Une telle attitude, et je pèse mes propres mots, contribue à la dégradation du débat public.

Cette remise en cause de l'indépendance de la Cour et de l'intégrité professionnelle de ses membres est totalement infondée. Je l'interprète comme un signe de fébrilité. Peut-être était-ce

finalement assez confortable pour les promoteurs du dispositif qu'aucune évaluation n'ait été réalisée jusque-là ? C'est donc pour moi l'occasion de vous rappeler que la Cour établit son programme de travail en toute indépendance, conduit ses investigations de manière impartiale, étaye et objective son propos et n'obéit à aucun agenda politique. Ces interférences ne nous ont en tout cas pas empêchés de faire, comme d'habitude, notre travail, en toute objectivité et toute impartialité.

*

J'en viens maintenant au contenu de cette évaluation du Pacte Dutreil.

Je souhaiterais commencer par rappeler quelques éléments de méthode et ce qu'apporte cette évaluation.

Depuis son instauration au début des années 2000, le pacte Dutreil, n'avait jamais été évalué. C'était pourtant une demande de nombreux parlementaires et de diverses parties prenantes.

Lors de sa création, les objectifs avancés étaient doubles. D'une part, assurer la pérennité et le développement des entreprises familiales. D'autre part, soutenir la souveraineté économique de la France. Ces objectifs postulent un alignement des intérêts de l'entreprise, de l'actionnaire familial et de l'intérêt national, justifiant ainsi l'avantage fiscal accordé.

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

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

Enfin, l'avantage fiscal s'accompagne de facilités de paiement des droits dont le règlement peut être différé de 5 ans, puis étalé sur 10 ans.

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

Il faut relever que les nombreuses évolutions législatives apportées au pacte Dutreil depuis sa création sont toutes allées dans le sens d'un assouplissement et d'un élargissement du dispositif.

Pour toutes ces raisons, il était essentiel que la Cour évalue ce dispositif et fasse la lumière, au-delà des préjugés et des débats partisans, sur son coût, sur ses bénéficiaires et sur son efficacité.

Afin de conduire ce travail, l'administration fiscale a donné accès à la Cour à des données inédites et jamais exploitées jusque-là. La transmission de ces données était de droit. Cependant, les services de Bercy ont été très aidants pour améliorer la qualité des données disponibles, ce que je tiens à souligner. Afin de fiabiliser et de compléter ces données, de nombreux échanges ont été nécessaires avec l'administration fiscale. Outre l'évaluation économique du pacte Dutreil, l'IPP a pu développer un algorithme de reclassement des transmissions d'entreprises qui me permet de vous présenter des conclusions inédites.

Si l'exploitation de ces données a été l'enjeu majeur de cette évaluation, les rapporteurs ont aussi pris soin de rencontrer des professionnels et de nombreux bénéficiaires. Le Conseil supérieur du notariat a notamment réalisé une enquête sur les pactes Dutreil reçus dans les études, ce qui a fourni des informations qualitatives permettant d'enrichir l'évaluation.

Tout ceci permet au rapport de dresser pour la première fois un panorama statistique des entreprises transmises sous Pacte Dutreil. Celles-ci sont assez représentatives de l'économie française : de la petite entreprise au grand groupe, dans tous les secteurs économiques. Concernant les secteurs d'activité, il est régulièrement mis en avant que le pacte Dutreil permettrait de soutenir le tissu économique des PME et ETI industrielles. Soit, mais elles ne représentent que 13% des pactes et 15% de l'avantage fiscal pour la période 2018-2024. A notre étonnement, nous avons également vu apparaître dans ces données plusieurs centaines d'entreprises du secteur réglementé, comme les pharmacies ou les cabinets d'experts comptable, dont la transmission ne présente pas d'enjeu lié à la compétitivité internationale ou à notre souveraineté.

Les premières entreprises bénéficiaires appartiennent donc à d'autres secteurs que l'industrie, notamment le commerce et de la distribution. Je souligne au passage le recours important au pacte Dutreil en agriculture et en viticulture. Je vous renvoie pour tous les détails de ces analyses au chapitre II.

En ce qui concerne le nombre de transmissions, il est en forte hausse depuis 2017. Elles sont constituées à plus de 90% de donations. Les héritages sont donc très minoritaires. La fourchette citée jusqu'à cette évaluation de 2 000 à 3 000 donations par an était en réalité sous-estimée. Les travaux conduits avec l'IPP conduisent à revoir cet ordre de grandeur et à le situer plutôt entre 3 000 et 4 000 depuis 2018 voire même entre 5 000 et 6 000 en 2024. Cette évolution est à mettre en regard de la démographie et du vieillissement de la population des chefs d'entreprise. Symétriquement, du côté des bénéficiaires, la majorité d'entre eux a entre 18 et 40 ans.

J'en viens au premier message de la Cour qui porte sur le montant de la dépense fiscale. Ce chiffrage attendu, procède directement de ce travail inédit de reconstitution quasi-exhaustive des bénéficiaires. Notre conclusion est que le montant de la dépense fiscale, ou de l'avantage fiscal, est beaucoup plus important qu'il n'était estimé jusqu'à présent.

Un mot tout d'abord sur la définition de la dépense fiscale. La Cour s'en est tenue à la définition figurant dans les textes budgétaires. En l'état, il s'agit de l'écart entre les taux en vigueur des droits de mutation à titre gratuit et les taux effectifs après application du pacte Dutreil. Dans le contexte de tension sur les finances publiques, il est essentiel d'avoir une image fidèle des pertes de recettes pour l'État, quelle que soit leur origine ou leur justification.

Pendant quinze ans, le montant de la dépense fiscale du Pacte Dutreil est resté évalué à un montant forfaitaire, et non vérifié, de 500 M€. Ce n'est qu'en vue du PLF 2025, donc très récemment, que son montant a été réévalué par l'administration fiscale à hauteur de 800 M€. Il a alors été calculé sur la base des données de l'année 2020.

Nos travaux confirment en effet cet ordre de grandeur pour 2020 sur la base des données alors disponibles. Si nous arrivons à un montant supérieur, c'est parce que notre travail a permis d'identifier de nouveaux dossiers dans les bases de données utilisées par les services fiscaux.

Comme vous le savez puisque ce chiffre a déjà « fuité », le montant constaté par la Cour pour les années suivantes est largement supérieur. Nous aboutissons en effet à un montant de 3,3 Md€ en 2023 et 5,5 Md€ en 2024.

Comment expliquer cette très forte progression depuis 2020 ? Notre analyse est qu'il y a eu une augmentation du nombre de donations, liée très certainement à la crainte du resserrement du dispositif. Et parmi ces dossiers, une très grosse donation a été faite chacune de ces deux années, aboutissant à gonfler ces montants. À titre de comparaison, le montant total des droits de mutation à titre gratuit sur l'ensemble des successions et donations a atteint 20,9 Md€ en 2023 et 2024. Ainsi, en 2024, la dépense fiscale Dutreil a représenté un quart du montant des recettes encaissées sur l'ensemble des transmissions. C'est très significatif.

Au-delà de ce montant global, que nous apprend l'analyse de ces données ?

Tout d'abord, la dépense fiscale est très concentrée : 65 % de son montant bénéficie à 1% des donataires et héritiers. En 2024, ce sont 110 personnes qui ont bénéficié de 65 % du montant de la dépense pour un avantage fiscal moyen de 30 M€. *A contrario*, la moitié des donataires bénéficient d'un avantage fiscal de moins de 40 000 € en moyenne. Cela s'explique par l'absence de plafonnement, quelle que soit la valeur de l'actif transmis, ce qui conduit à une grande amplitude dans la répartition de la dépense fiscale par donataire.

Par ailleurs, et c'est une conséquence logique, la dépense bénéficie d'abord aux plus grandes entreprises sur la période 2018-2024. Les groupes de plus de 5 000 salariés représentent 19 % de l'avantage fiscal alors qu'ils ne comptent que pour 1 % des entreprises transmises sous pacte Dutreil. Les entreprises de taille intermédiaire représentent 35 % de l'avantage fiscal alors qu'elles ne comptent que pour 3 % des entreprises transmises sous pacte Dutreil.

Une fois le montant de la dépense estimé, il nous fallait rapprocher ce montant des effets sur la performance des entreprises, pour en déterminer son efficacité.

*

C'est donc le deuxième message de la Cour : les résultats économiques de ce dispositif fiscal sont peu discernables.

Cette partie a été instruite dans une étroite collaboration avec l'IPP. En ce qui concerne la méthodologie utilisée, vous pourrez vous référer au chapitre IV du rapport et à la publication de l'IPP. Voici toutefois quelques éléments résumés.

L'IPP a suivi des entreprises dont la transmission est intervenue entre 2010 et 2018 afin de disposer d'au moins cinq années de recul *après la transmission* pour observer les effets sur le développement, la performance et l'emploi. Les chercheurs se sont appuyés sur la comparaison des trajectoires d'entreprises transmises relevant de deux groupes, avec ou sans pacte Dutreil. Les données sur ces transmissions ont ensuite été combinées avec d'autres informations sur les entreprises et les salariés.

Ce travail met en évidence plusieurs enseignements.

Les résultats montrent d'abord des effets significatifs uniquement sur le contrôle du capital social, ce qui est cohérent avec les engagements de conservation prévus par le dispositif. Plus précisément, les entreprises sans pacte Dutreil subissent plus fréquemment des restructurations après une transmission, avec un différentiel de 10 à 20 points de pourcentage. Ces restructurations incluent des changements d'actionnaires, de contrôle, ou l'entrée d'actionnaires étrangers. Je souligne au passage que la prise de contrôle par une entreprise étrangère est peu fréquente avec ou sans pacte Dutreil.

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

Ainsi, le pacte Dutreil a un effet réel sur la pérennité du contrôle familial, ce qui contribue à renforcer la détention du capital des entreprises françaises par des actionnaires français.

En revanche, les effets économiques favorables attendus ne sont pas tous observés. Il y a un effet positif sur la probabilité de faillite ou de dissolution. Cette probabilité est légèrement plus élevée parmi les entreprises transmises hors pacte Dutreil. Mais les autres paramètres étudiés ne montrent pas de différence entre les entreprises transmises sous pacte Dutreil et les autres. On n'y observe pas davantage d'investissements ni davantage d'emplois.

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

*

Face à ces constats, quelles sont les recommandations de la Cour ?

Avant toute chose, je tiens à ce que notre propos soit clair : nous ne proposons pas de supprimer le pacte Dutreil. Le niveau élevé des taux d'imposition sur les donations et les successions en France en comparaison avec d'autres pays occidentaux continue de justifier l'existence de dispositif.

Toutefois, vous aurez compris de ma présentation que plusieurs éléments plaident en faveur de sa restriction pour réduire son coût pour les finances publiques. Cela est nécessaire alors que le montant de la dépense fiscale est en très forte croissance ces dernières années. Il nous faut aussi consolider sa légitimité en supprimant ses dispositions exagérément favorables.

Un élément complémentaire, rarement analysé et mentionné, justifie ces recommandations : c'est le faible recours au paiement fractionné et différé proposé par l'administration. Ce mécanisme permet de différer puis de fractionner le paiement des droits dus, sous réserve de garanties apportées par l'entreprise. Or, aujourd'hui, les familles bénéficiaires y ayant recours sont très minoritaires car la majorité d'entre elles est en capacité de payer les droits dus.

La Cour propose donc deux grands axes de réforme.

Le premier axe vise à mettre fin aux cas d'optimisation fiscale. Ceux-ci sont tout à fait légaux, mais ils n'ont aucun lien avec les objectifs d'intérêt général du dispositif. Quatre pistes sont proposées.

Tout d'abord, il n'est pas admissible que les biens non professionnels puissent bénéficier de l'abattement. Il convient donc de restreindre l'avantage fiscal aux seuls actifs affectés à l'activité

professionnelle. L'administration fiscale a commencé à réfléchir à cela et doit désormais aboutir à des propositions concrètes qu'il appartiendra au législateur d'apprécier.

Ensuite, le cumul de l'abattement Dutreil et du mécanisme du *Family buy out* (dit FBO) doit être supprimé. Pourquoi ? Parce que dans le cadre d'un FBO, l'un des enfants donataires reprend *seul* l'entreprise, et rachète les parts de ses frères et sœurs par l'intermédiaire d'une holding. Grâce au pacte Dutreil, tous les enfants bénéficient de l'abattement de 75% des droits de mutation sur ce qu'ils reçoivent, non pas pour rester dans l'entreprise ou en conserver le capital mais au contraire pour la quitter, à l'exact opposé de l'intention du législateur.

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

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

Le deuxième axe de réforme concerne des propositions permettant de réduire la dépense fiscale, que ce soit par une baisse du taux d'abattement ou des mesures de ciblage. Quatre mesures sont identifiées par la Cour.

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

La deuxième mesure concerne les activités réglementées. La Cour identifie deux pistes : réduire le taux qui leur est appliqué ou, plus fermement, les retirer du périmètre des activités éligibles. Le pacte Dutreil apparaît en effet comme une simple opportunité fiscale pour des enfants dont l'un au moins exerce la même profession que ses parents, sans enjeu de protection de l'emploi ou de souveraineté économique.

Troisième mesure, il pourrait être envisagé d'introduire une forme de progressivité dans le dispositif. L'Allemagne fait déjà cela et le Royaume-Uni le fera à compter de 2026. Concrètement, cela aboutit à retenir un taux d'abattement moindre au-delà d'un certain montant d'actif transmis.

Enfin, la Cour estime justifié d'appliquer un avantage fiscal moins favorable aux entreprises qui ne sont pas soumises à la concurrence internationale. Cela serait une manière de tirer la conséquence de l'objectif assigné au pacte Dutreil qui est de permettre aux entreprises françaises de résister à la concurrence internationale, de conserver nos savoir-faire et d'éviter des délocalisations.

*

Mesdames et Messieurs,

En conclusion, et comme vous avez pu le constater, ce travail n'a rien de partial ou d'idéologique : il est réaliste, objectif et mesuré, même si les conclusions sont fermes. La Cour conjugue avec précaution différents objectifs à travers ses différentes recommandations. L'enjeu est ainsi d'atteindre un meilleur équilibre entre avantage fiscal consenti et efficacité économique du dispositif, sans occulter le fait que nos entreprises naviguent dans un environnement concurrentiel international.

Je me réjouis de voir que ce travail montre une nouvelle fois la pertinence du développement des évaluations de politiques publiques par la Cour. Nous versionons au débat public des éléments de qualité, des constats objectivés et des propositions étayées – sur une politique publique qui n’avait fait l’objet d’aucune évaluation jusqu’alors. Je ne peux que souhaiter que les parlementaires s’en emparent désormais dans le cadre du débat budgétaire en cours.

Je vous remercie pour votre attention. Je me tiens à votre disposition, ainsi que l’équipe qui a instruit ce rapport et que je remercie à nouveau, pour répondre à vos questions. Les chercheurs de l’IPP sont également présents pour répondre à vos interrogations.