

KAIROS | Proposition 29

Transparence patrimoniale et lutte contre l'évasion

Ancienne mesure 26 du dossier consolidé • Synthèse révisée, octobre 2026

En une phrase : rassembler et vérifier les informations sur les très grandes fortunes afin de mieux identifier la fraude, sans assimiler optimisation légale et fraude.

Pourquoi agir ?

- Une fortune peut être difficile à identifier. Une personne détient une entreprise, qui contrôle une holding, elle-même propriétaire de titres ou de biens à l'étranger. L'administration doit retrouver le propriétaire réel, et pas seulement le nom inscrit sur chaque document.
- Le problème concerne surtout les patrimoines complexes, pas les épargnants ordinaires. Une succession de sociétés, de comptes étrangers et de participations indirectes peut masquer la valeur économique réellement contrôlée par une même personne. Cette opacité complique le calcul d'un impôt juste.
- En France, la DGFIP a notifié 16,7 milliards d'euros de droits et pénalités après contrôle en 2024, contre 15,7 milliards en 2023. Ce chiffre concerne toutes les formes de fraude contrôlées : il ne mesure ni la seule fraude patrimoniale ni les sommes effectivement encaissées.
- La mondialisation amplifie l'enjeu. Selon l'OCDE, les échanges automatiques ont porté en 2024 sur plus de 171 millions de comptes financiers, représentant près de 13 000 milliards d'euros à l'échelle internationale. Ce sont des informations échangées, pas des avoirs frauduleux.
- L'objectif est simple : pouvoir vérifier qu'un contribuable très fortuné déclare ses biens et paie les impôts légalement dus. Optimiser dans le respect de la loi n'est pas frauder ; dissimuler des actifs ou créer une résidence fictive peut l'être.
- Sans connaissance fiable des patrimoines, les autres réformes de justice fiscale restent fragiles. La transparence doit donc précéder les redressements et s'accompagner de garanties pour les contribuables de bonne foi.

Ce que nous apprend l'Histoire

- Pendant longtemps, le contrôle fiscal reposait principalement sur les déclarations nationales. L'ouverture des marchés financiers et la circulation des capitaux ont rendu cette approche insuffisante : un compte ou une société pouvait être situé à l'étranger tout en profitant à un résident français.
- En 2009, après la crise financière, le G20 a accéléré la lutte contre les territoires refusant l'échange d'informations. Cette évolution a fait passer la coopération fiscale d'une pratique exceptionnelle à une exigence internationale de plus en plus ordinaire.
- En 2014, l'OCDE a élaboré une norme commune d'échange automatique de renseignements financiers. Les premiers échanges ont commencé en 2017. Les administrations reçoivent depuis, chaque année, des informations sur de nombreux comptes détenus par leurs résidents à l'étranger.
- Les révélations dites « Panama Papers », en 2016, ont montré comment des sociétés offshore pouvaient servir à dissimuler l'identité de leurs véritables propriétaires. Elles ont aussi rappelé qu'une société à l'étranger n'est pas, en elle-même, la preuve d'une fraude.
- En 2025, l'OCDE indiquait que 116 juridictions échangeaient automatiquement des données et que les initiatives internationales de régularisation et de conformité avaient permis de percevoir plus de 135 milliards d'euros depuis leur lancement, à l'échelle des pays participants.

- La leçon historique est double : les échanges d'informations fonctionnent mieux que l'isolement national, mais les données brutes ne suffisent pas. Il faut pouvoir relier les comptes, les entreprises et les bénéficiaires réels, puis vérifier les situations individuellement.

Ce qui existe aujourd'hui

- En France, les contribuables doivent déjà déclarer certains comptes et contrats détenus à l'étranger. Les banques transmettent également des informations à l'administration fiscale. Ces obligations ne créent pas un inventaire unique et complet des grandes fortunes économiques.
- La France participe à l'échange automatique international de renseignements financiers organisé par l'OCDE. Il couvre notamment des comptes bancaires, des placements et certaines assurances-vie. Les données reçues nécessitent cependant rapprochement, vérification et actualisation.
- Le registre des bénéficiaires effectifs cherche à identifier les personnes physiques qui contrôlent réellement des sociétés. Mais des chaînes de détention, des structures étrangères ou des changements fréquents de propriétaires peuvent compliquer le suivi et la qualité des informations.
- L'administration dispose de procédures de contrôle, de demandes de renseignements et de sanctions. Elle doit néanmoins respecter le secret fiscal, les droits de la défense, les règles de protection des données et les délais légaux de reprise.
- Les chiffres disponibles montrent l'ampleur des outils, pas leur résultat spécifique sur les fortunes exceptionnelles : en 2024, 16,7 milliards d'euros de droits et pénalités ont été notifiés par la DGFIP, sans que cette somme soit attribuable à une nouvelle mesure de transparence.
- Il manque surtout une vue consolidée, contrôlable et mise à jour des participations directes et indirectes des très grandes fortunes. KAIROS propose de combler cette lacune sans transformer toute optimisation licite en soupçon de fraude.

Ce que nous proposons

- Créer un compte patrimonial fiscal consolidé pour les contribuables dépassant un seuil de grande fortune. Deux seuils de travail, 10 et 20 millions d'euros de patrimoine net, seraient comparés avant toute décision législative ; aucun n'est encore arrêté.
- Regrouper, dans ce compte sécurisé, les participations directes et indirectes, les holdings, les sociétés non cotées, les biens immobiliers, les comptes étrangers, les trusts et les actifs numériques, dans la mesure où les règles applicables permettent leur identification.
- Identifier le bénéficiaire effectif : derrière chaque société, retrouver la personne qui la contrôle réellement. Les données déjà détenues par les services publics seraient rapprochées pour éviter de redemander inutilement les mêmes pièces aux contribuables.
- Renforcer les contrôles ciblés contre les actifs dissimulés, les résidences fiscales fictives et les montages artificiels. Un signalement informatique ne constituerait jamais, à lui seul, la preuve d'une fraude ; toute rectification devrait être examinée par un agent.
- Protéger les droits : possibilité de corriger une erreur de bonne foi, accès à l'origine des informations, procédure contradictoire, recours et conservation limitée des données. Les obligations seraient proportionnées à la taille et à la complexité du patrimoine.
- Faire de cette transparence l'outil commun des réformes portant sur les très grandes fortunes, les transmissions et les départs fiscaux. Publier chaque année le coût administratif, les sommes réellement recouvrées et les décisions annulées, sans divulguer les situations individuelles.

Calendrier de mise en œuvre

- Année n, premier semestre : lancer une mission conjointe DGFIP, CNIL et services compétents pour cartographier les fichiers existants, leurs lacunes et les risques juridiques. Tester

séparément les seuils de 10 et 20 millions d'euros, sans nouvelle déclaration obligatoire immédiate.

- Année n, second semestre : préparer une étude d'impact et un projet de loi précisant les personnes concernées, les actifs recensés, les échanges autorisés, les délais de conservation et les voies de recours. Définir les indicateurs publics de résultat.
- Année n+1 : voter les dispositions légales, financer la formation des agents et lancer une expérimentation sécurisée sur un échantillon limité. Vérifier la fiabilité des données relatives aux holdings, sociétés non cotées et comptes étrangers avant généralisation.
- Année n+2 : déployer progressivement le compte patrimonial pour les contribuables entrant dans le champ retenu. Prévoir une phase de correction volontaire, puis des contrôles ciblés avec examen humain et droit à l'erreur pour les omissions non frauduleuses.
- Année n+3 : effectuer un premier bilan indépendant : nombre de dossiers fiables, coût de gestion, sommes encaissées, contestations, délais de traitement et erreurs corrigées. Ajuster les seuils et les obligations si les coûts sont disproportionnés.
- Année n+4 : stabiliser le dispositif et publier une évaluation complète, avec comparaison à la situation antérieure. La réforme ne sera étendue que si son utilité et sa conformité juridique sont démontrées. Ce calendrier est une proposition de mise en œuvre, non une date officielle.

Combien ça coûte ? Comment on finance ?

- La fiche KAIROS ne chiffre ni le coût administratif de la transparence patrimoniale ni ses recettes futures. Il serait donc trompeur d'annoncer un rendement garanti ou de reprendre les 16,7 milliards d'euros de redressements notifiés en 2024 : ils concernent l'ensemble du contrôle fiscal.
- Pour préparer un budget vérifiable, KAIROS peut retenir une enveloppe provisoire de travail de 25 millions d'euros en année n : 10 millions pour l'audit et la sécurité des données, 10 millions pour les outils informatiques, 5 millions pour les études juridiques et la formation.
- À partir de n+1, une hypothèse de fonctionnement de 35 millions d'euros par an couvrirait 20 millions de moyens humains supplémentaires, 10 millions de maintenance et cybersécurité, et 5 millions de contrôles qualité et d'évaluation. Ces montants sont des hypothèses nouvelles, non des devis administratifs.
- Sur cinq ans, ce cadrage représente $25 + 4 \times 35 = 165$ millions d'euros de dépenses publiques. Il devrait être revu après consultation de la DGFIP, contrôle des doublons avec les systèmes existants et chiffrage des effectifs nécessaires.
- Le financement initial viendrait de crédits votés en loi de finances, avec redéploiement possible de moyens informatiques déjà programmés. Aucune recette hypothétique ne financerait automatiquement les premières dépenses ; les sommes recouvrées seraient comptabilisées uniquement après encaissement.
- Le bilan annuel comparerait les recettes additionnelles réellement attribuables à la réforme aux 35 millions d'euros de fonctionnement. Les gains d'autres propositions patrimoniales ne seraient pas additionnés deux fois. Si les résultats sont insuffisants, le dispositif serait corrigé plutôt qu'élargi à l'aveugle.

Sources et méthode

Document KAIROS « Mesures 24, 26, 27 et 28 », octobre 2026, section mesure 26. DGFIP, rapport d'activité 2024 : <https://www.economie.gouv.fr/actualites/la-direction-generale-des-finances-publiques-publie-son-rapport-dactivite-2024> . OCDE, rapport 2025 : https://www.oecd.org/fr/publications/examen-par-les-pairs-de-l-echange-automatique-de-renseignements-sur-les-comptes-financiers-mise-a-jour-2025-version-abregee_d2ee608a-fr.html . Les

montants de financement de la proposition sont des hypothèses de travail, non issus du dossier source.