



Association du Master 2 Fiscalité Appliquée

VEILLE JURIDIQUE N°14

DECEMBRE 2025 – FEVRIER 2026

Hausse de la CSG dans la LFSS pour 2026 : analyse d'un alourdissement ciblé
par *Elissen OUARAG*

Harmonisation fiscale et restructuration transfrontalière
par *Laura DOUZET*

L'injonction paradoxale : la baisse des recettes fiscales des collectivités territoriales et l'impératif d'une réduction des dépenses publiques
par *Yousra ELKOUMITI*

L'administration fiscale au cœur de l'intrusion générale du numérique dans les données personnelles
par *Eléanore LE MAITRE*

La taxe sur les holdings patrimoniales, nouveauté de la loi de finances pour 2026
par *Aïnes LADJEROUD*

Sous la coordination de Odilon LEVERD-CHASTRE et Eléanore LE MAITRE

Association du Master 2 Fiscalité Appliquée

Décharge de responsabilité

L'Université Paris-Est Créteil ne cautionne ni ne conteste les positions soutenues ci-après.

Elle décline toute responsabilité quant aux idées et opinions qui sont exposées, lesquelles relèvent exclusivement de leur auteur.

Hausse de la CSG dans la LFSS pour 2026 : analyse d'un alourdissement ciblé

Le 31 décembre 2025, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2026 a été promulguée et consacre une augmentation de la contribution sociale généralisée (CSG) pour les revenus du capital. Cette augmentation intervient dans un contexte politique et économique particulier où les ajustements fiscaux sont le fruit de compromis difficiles.

La CSG est une imposition qui compose, avec la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) et le prélèvement de solidarité, les prélèvements sociaux. La CSG est affectée au financement de la sécurité sociale mais constitue tout de même une imposition selon le Conseil constitutionnel, car son assujettissement n'est pas réservé aux seuls bénéficiaires des prestations du système social¹. Si le champ d'application de la CSG est particulièrement large, pesant sur les revenus d'activité, de remplacement et de capital, l'augmentation consacrée par la LFSS pour 2026 porte uniquement sur les revenus du capital.

Instituée par la loi de finances pour 1991 sous l'égide de Michel Rocard, la Contribution Sociale Généralisée (CSG) a opéré, en trois décennies, une mutation spectaculaire. Conçue initialement comme un prélèvement d'appoint au taux modeste de 1,1 %, elle avait pour ambition de diversifier le financement de la protection sociale pour ne plus le faire peser sur les seuls revenus du travail. L'histoire de la CSG est celle d'une montée en puissance continue, caractérisée par un élargissement de son assiette et des augmentations successives de son taux.

L'imposition a ainsi vu son taux global grimper à 2,4 % en 1993, puis à 3,4 % en 1997. L'année 1998 marque un tournant majeur avec un bond à 7,5 %, transformant définitivement la nature de cette contribution. La dynamique s'est poursuivie pour atteindre 8,2 % en 2005, avant de se stabiliser à 9,2 % en 2018, niveau qui prévalait jusqu'à cette nouvelle réforme. L'augmentation à 10,6 % en 2026 pour les revenus du capital ne constitue donc pas une rupture, mais une nouvelle étape dans cette trajectoire d'intensification fiscale. Devenue un instrument central du financement social grâce à son rendement et son mode de recouvrement à la source, la CSG s'est progressivement éloignée de la vision de son créateur qui jugeait "antisocial"² tout élargissement sans contrepartie immédiate.

Le paysage politique actuel a un lien direct avec l'augmentation de la CSG. En effet, les travaux parlementaires nous éclairent sur l'objet de cette augmentation, et celle-ci est avant tout relative à la suspension de la réforme des retraites. Cette concession du camp présidentiel faite aux socialistes afin de voter le texte sans risquer la censure du gouvernement Lecornu, est la traduction directe de la faiblesse de la majorité suite à la dissolution du 9 juin 2024. Le coût de la suspension de la réforme des retraites sur l'année 2026 étant estimé à 500 millions d'euros par le ministre de l'Économie Roland Lescure³, il convenait nécessairement de trouver de nouvelles recettes fiscales afin de financer cette dépense. Si le politique oblige le gouvernement à concéder sur le plan de la réforme des retraites l'économie et plus spécifiquement la dette oblige à faire peser

¹Cons. const., 28 décembre 1990, n° 90-285 DC : Loi de finances pour 1991.

²J.-F. Calmette, « *La discrète montée en puissance de la CSG* », *Gestion & Finances Publiques*, 2019, n° 6, p. 76-84.

³ Capital, « Retraite : combien coûterait la suspension de la réforme et un âge légal de départ bloqué à 63 ans ? », capital.fr, consulté le 5 févr. 2026.

ces dépenses directement sur le contribuable. Cependant, cette augmentation de la CSG sur les revenus du capital n'a pas pour seul objet de financer la suspension de la réforme des retraites⁴, elle repose sur la création de la contribution financière pour l'autonomie (CFA) ayant pour vocation le financement de la branche autonomie afin notamment d'améliorer les conditions d'accueil dans les EHPAD⁵. Au regard de ces éléments, malgré le caractère en principe temporaire de la suspension de la réforme des retraites, la CFA a, elle, bien vocation à s'installer dans la durée.

Le taux de la CSG passe donc de 9,2% à 10,6% soit une augmentation de 1,4 point. Le taux global de prélèvements sociaux est donc désormais de 18,6% à partir du 1er janvier 2026. Cependant, cette augmentation ne porte pas sur tous les revenus du capital, le gouvernement ne souhaitant, selon ses dires, pas pénaliser les épargnants et l'investissement locatif.

Le taux de CSG de 10,6% est donc applicable aux comptes-titres ordinaires (CTO), au plan d'épargne en actions (PEA) ainsi qu'à tous les produits générant des dividendes, des intérêts ou des plus-values. Ce taux est également appliqué aux revenus entrant dans la catégorie des BIC, des BA ou des BNC, lorsqu'ils n'ont pas été assujettis à la CSG et à la CRDS au titre des revenus professionnels⁶.

Certains revenus restent néanmoins hors du champ de cette augmentation. Afin de ne pas peser sur le rendement locatif, les revenus fonciers ainsi que les plus-values immobilières des particuliers restent soumis à la CSG au taux de 9,2%. Dans cette même logique de préservation de l'épargne longue,

les produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et à l'assurance-vie échappent à la hausse. Il en va de même pour l'épargne réglementée liée au logement : les intérêts et primes des comptes épargne logement (CEL) et des plans épargne logement (PEL), lorsqu'ils sont exonérés d'impôt sur le revenu, conservent leur taux antérieur. Enfin, le législateur maintient le statu quo fiscal pour les produits de rentes viagères ainsi que pour les rentes d'épargne des plans d'épargne populaire (PEP).

Ces différentes exceptions viennent directement amputer le rendement prévu par l'augmentation de la CSG étant initialement évalué à 2,8Md€ mais désormais estimé à 1,5Md€. Elles témoignent d'une volonté politique de ne pas attaquer frontalement les secteurs d'investissement privilégiés par les Français que sont l'immobilier et les placements au sein de l'assurance vie. Malgré tout, ces évolutions viennent complexifier le paysage fiscal et le message envoyé aux investisseurs particuliers peut être troublant, notamment pour les porteurs de titres au sein d'un PEA.

En effet, si le gouvernement affiche une hausse uniforme de 1,4 point pour l'ensemble des revenus du capital visés, l'impact réel sur le contribuable diffère selon l'enveloppe fiscale utilisée. Paradoxalement, c'est le PEA, qui subit le choc fiscal le plus violent. Mathématiquement, le passage de 17,2 % à 18,6 % représente une augmentation de la charge fiscale de plus de 8 % pour le détenteur d'un PEA. À l'inverse, pour un compte-titres soumis au Prélèvement Forfaitaire Unique (PFU), le passage de 30 % à 31,4 % ne représente qu'une hausse relative de 4,7 %. Cette mesure revient donc à rogner l'avantage

⁴ Vie publique, « Loi du 30 décembre 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2026 », vie-publique.fr, consulté le 5 févr. 2026.

⁵ Assemblée nationale, « Amendement n°1104 au Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 », assemblee-nationale.fr, consulté le 5 févr. 2026.

⁶ F. Lefebvre, « La CSG augmente de 1,4 point sur certains revenus du capital », Feuillet Rapide Fiscal Social, 2025, n° 51/25.

comparatif du PEA face au compte-titres ordinaire. L'écart de taxation entre les deux enveloppes se resserre, réduisant mécaniquement l'incitation fiscale à l'investissement long terme dans les actions européennes.

Certes, il convient de garder mesure et prudence dans l'analyse : la structure fondamentale du PEA n'est pas remise en cause. Le législateur a pris soin de ne pas toucher au cœur du dispositif, à savoir l'exonération totale d'impôt sur le revenu sur les gains réalisés 5 ans après l'ouverture du compte.

Cependant, en augmentant le taux de CSG à l'intérieur de cette enveloppe, le message envoyé aux investisseurs particuliers est que si la franchise d'impôt apparaît comme une garantie pérenne, le taux de prélèvements sociaux, lui, est une variable d'ajustement budgétaire susceptible d'évoluer, y compris pour l'épargne déjà constituée.

Ce manque de cohérence fiscale témoigne de choix politiques pris dans l'urgence, celle de dégager rapidement des recettes. Une des illustrations de cette urgence est la "petite rétroactivité"⁷ dont font l'objet certains revenus. Le législateur opère ici une distinction technique fondée sur le mode de recouvrement de l'impôt. Pour les revenus soumis au prélèvement forfaitaire unique (PFU) à la source, tels que les dividendes et les intérêts, la situation est figée : les sommes perçues jusqu'au 31 décembre 2025 restent taxées au taux de 17,2 %. Le fait générateur de l'imposition coïncidant avec le versement, ces revenus échappent à la hausse.

La situation diffère pour les revenus dont l'imposition ne sera liquidée qu'au moment de la déclaration, au printemps 2026. Bien que les opérations aient été réalisées en 2025, les plus-values de cession de valeurs

mobilières, les gains sur cryptoactifs ainsi que les bénéfices industriels et commerciaux (BIC) issus de la location meublée non professionnelle se verront appliquer le taux en vigueur lors de l'émission du rôle, soit 18,6 %.

Elissen OUARAG



⁷ F. Kessler, « Réforme de la CSG par la LFSS pour 2026 : entre sélectivité de l'assiette et impératifs de mise en œuvre », *Revue de Droit Fiscal*, 2026, n° du 22 janv.

Sous l'administration du président américain Donald Trump, les États-Unis se sont retirés de plusieurs accords internationaux de coordination fiscale, notamment du projet BEPS 2.0 de l'OCDE visant à instaurer une imposition minimale mondiale de 15 % sur les multinationales. Plutôt que de soutenir la coordination fiscale internationale, Donald Trump a privilégié une approche nationale, créant une forme d'incertitude et de fragmentation dans les efforts de coordination internationale.

Cette orientation, marquée par la défense d'intérêts strictement nationaux, a fragilisé les efforts de coopération internationale et accru l'incertitude réglementaire, en particulier sur des sujets sensibles comme la fiscalité du numérique ou l'érosion des bases imposables.

Ce retrait s'inscrit dans un contexte fiscal mondial instable, marqué par une concurrence exacerbée entre États, des pratiques de dumping fiscal et l'émergence de juridictions à fiscalité privilégiée.

Face à ces tensions, l'Union européenne apparaît comme l'une des rares organisations cherchant à concilier souveraineté fiscale, harmonisation progressive et construction d'un cadre commun.

C'est précisément dans cet effort d'harmonisation que s'inscrit la question des restructurations fiscales transfrontalières, qui constituent un levier stratégique pour les groupes internationaux.

La restructuration fiscale désigne une opération de transformation, fusion, scission, apport partiel d'actif ou transfert

d'activités, effectuée avec des objectifs à la fois économiques, juridiques et fiscaux.¹

En pratique, l'objectif est souvent de bénéficier de régimes fiscaux favorables afin de réduire les charges, telles que l'impôt sur les sociétés, la TVA ou les droits d'enregistrement. Les restructurations permettent également de centraliser ou de spécialiser certaines entités afin d'optimiser la gestion d'un groupe et de s'adapter aux enjeux du marché mondial.

De nombreuses normes juridiques encadrent les restructurations. Face à la concurrence fiscale entre les États, notamment amplifiée par les paradis fiscaux et les régimes préférentiels extra-européens, l'Union européenne souhaite une harmonisation fiscale afin de créer un cadre stable et cohérent, attractif pour les entreprises et favorable à l'expansion du marché intérieur. L'harmonisation européenne vise à faciliter les restructurations fiscales transfrontalières tout en luttant contre l'évasion et la fraude fiscale, sans compromettre la compétitivité des entreprises européennes.

Pour rappel, afin de contribuer à la coopération franco-allemande de l'après-guerre, un traité fondé sur une gestion commune du charbon et de l'acier (CECA, 1951) fut signé pour assurer le maintien de la paix. Quoi de plus efficace pour réconcilier d'anciens ennemis que de sceller une alliance autour d'intérêts économiques communs ?

Le traité de Rome de 1957 fonde la Communauté économique européenne (CEE) afin de créer un marché intérieur reposant sur la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux. Le

¹ Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts, BOFIP, BOI-IS-FUS-50-10, (03/10/2018), « *Fusions et*

opérations assimilées - Situation fiscale des entreprises associées »

traité de Maastricht officialise ensuite la naissance de l'Union européenne.

En 1967, une première directive relative à la TVA est adoptée afin d'assurer un fonctionnement équitable de la concurrence entre les États membres et de limiter les distorsions fiscales. Elle instaure un système commun de TVA et constitue un premier socle pour une coordination fiscale européenne.

Dans un contexte de concurrence fiscale internationale et d'instabilité croissante, une question centrale émerge : **dans quelle mesure l'harmonisation fiscale permet-elle de faciliter les restructurations transfrontalières tout en préservant la compétitivité économique ?**

I. Bâtir un cadre commun pour les restructurations : entre intégration et neutralité fiscale

L'Union européenne évolue dans un équilibre délicat entre intégration économique et respect de la souveraineté fiscale des États membres. L'article 115 du TFUE impose en effet l'unanimité des États membres pour toute mesure d'harmonisation fiscale, conférant à chacun un droit de veto puissant. Cette exigence illustre la volonté de préserver la souveraineté nationale tout en avançant vers un cadre économique cohérent.

Dans un marché intérieur sans frontières, les restructurations transfrontalières — fusions, scissions, transferts de siège ou apports partiels d'actifs — sont devenues des outils stratégiques pour les groupes internationaux en quête d'optimisation et pour les États désireux d'attirer des investissements étrangers. Néanmoins, la fiscalité peut encore constituer un obstacle significatif à cette mobilité économique, notamment en

raison des divergences de traitement entre les systèmes fiscaux nationaux. Pour garantir la libre circulation des capitaux et la liberté d'établissement prévues par les articles 49 et 54 du TFUE, l'Union européenne a engagé un travail d'harmonisation ciblé.

La directive 2009/133/CE du 19 octobre 2009² incarne cet effort en encadrant fiscalement les principales opérations de restructuration transfrontalière. Elle pose le principe de neutralité fiscale et permet notamment un report d'imposition des plus-values latentes constatées lors de transferts transfrontaliers d'actifs. Cette directive vise à garantir que les restructurations intragroupes opérées à l'échelle de l'Union, lorsqu'elles reposent sur une logique économique réelle et non artificielle, ne soient pas pénalisées par des frictions fiscales susceptibles de freiner la fluidité du marché intérieur. Elle permet ainsi d'éviter les désincitations fiscales qui nuiraient à l'efficience des réorganisations intragroupes opérées à l'échelle de l'Union.

Ce cadre juridique est complété par de nombreuses conventions fiscales bilatérales fondées sur le modèle de l'OCDE, destinées à prévenir les doubles impositions sur les revenus et la fortune à l'aide de six critères de bonne gouvernance internationale : pertinence, cohérence, efficacité, efficience, impact et durabilité.

II. Une harmonisation fiscale face à l'épreuve des souveraineté nationales

La directive mère-fille (2011/96/UE) renforce cette architecture en supprimant la double imposition des dividendes versés entre sociétés appartenant à un même groupe établi dans plusieurs États membres. Transposée en droit français aux articles 145 et 216 du Code général des impôts, elle permet l'exonération des produits de

²Doctrine, « Directive 2009/133/CE du 19 octobre 2009 concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions, [...] , ainsi qu'au transfert du siège

statutaire d'une SE ou d'une SCE d'un État membre à un autre », doctrine.fr, consulté le 3 février 2026

participation sous réserve d'une détention minimale de 5 % du capital pendant au moins deux ans, avec une réintégration forfaitaire de 5 % des dividendes au titre des frais et charges. Toutefois, cette transposition a donné lieu à des divergences substantielles entre États membres, révélant les limites de l'harmonisation actuelle.³

Le cas du Luxembourg illustre parfaitement ces divergences. Le régime fiscal luxembourgeois applicable aux sociétés mères, défini à l'article 166 LIR et par le régime des SOPARFI, accorde une exonération des dividendes sous condition d'une participation d'au moins 10 % du capital ou d'une valeur d'acquisition de 1,2 million d'euros, détenue pendant au moins douze mois. De même, les plus-values sur titres peuvent être exonérées conformément à l'article 101 LIR, à condition que la participation représente au moins 10 % ou 6 millions d'euros, que les titres soient détenus depuis un an et que la société émettrice soit soumise à un impôt équivalent à l'impôt sur les sociétés. Ce régime est conditionné à l'existence d'une véritable substance économique, impliquant l'exercice effectif d'une activité de gestion, l'existence de locaux, de personnel, d'une comptabilité propre et d'un centre décisionnel localisé au Luxembourg.

L'encadrement juridique de ces pratiques a été précisé par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. L'arrêt *Cadbury Schweppes* a posé une limite stricte aux dispositifs nationaux anti-abus en considérant que les restrictions à la liberté d'établissement ne sont admissibles qu'en

cas de montages purement artificiels destinés exclusivement à contourner la législation fiscale. La Cour a précisé qu'un objectif fiscal ne suffit pas à caractériser un abus et que seule l'absence de substance économique réelle peut justifier une remise en cause. L'analyse repose sur des critères objectifs tels que l'existence d'une installation matérielle, d'un personnel qualifié, d'une autonomie de gestion et d'une activité effective dans l'État membre d'accueil.

Dans l'arrêt Marks & Spencer⁴, la CJUE⁵ a admis, de manière exceptionnelle, l'imputation transfrontalière des « pertes finales » subies par des filiales établies dans un autre État membre, à condition que ces pertes soient définitives et ne puissent plus être utilisées localement, y compris en cas de reprise ou de cession. Ce mécanisme, bien que limité, illustre la volonté d'assurer une cohérence dans l'application du droit fiscal européen sans porter une atteinte disproportionnée à la répartition du pouvoir d'imposition entre les États membres.

Enfin, dans l'arrêt Cartesio⁶, la CJUE a reconnu le droit pour une société de transférer son siège dans un autre État membre, sous réserve du respect des règles de droit national en vigueur dans l'État de départ. Cette jurisprudence renforce la mobilité des entreprises tout en soulignant les tensions entre droit de l'Union et autonomie nationale en matière de droit des sociétés.⁷

En droit français, ces principes se traduisent par l'article 209 B du Code général des

³ CMS Francis Lefebvre, « Réforme juridique du régime des fusions », cms.law, consulté le 3 février 2026

⁴ Tax Observatory Eu, « The Cadbury Schweppes judgment and its implications on profit shifting activities within Europe », taxobservatory.eu, consulté le 3 février 2026

⁵ PWC avocats, « Petit manuel d'application de l'exception Marks & Spencer en France », pwcavocats.com, consulté le 3 février 2026

⁶ Berton & associés, « Le droit à la transformation transfrontalière au sein de l'Union européenne », berton-associés.fr, consulté le 3 février 2026

⁷ Lexbase, « De nouvelles règles fiscales pour les opérations de fusions, scissions, scissions partielles, apports d'actifs et échanges d'actions entre les Etats membres de l'Union européenne », lexbase.fr, consulté le 3 février 2026

impôts, qui encadre la taxation des bénéfices réalisés par des filiales établies à l'étranger. Ce texte prévoit que les bénéfices d'une société contrôlée à l'étranger peuvent être imposés en France lorsqu'elle est située dans un État à fiscalité privilégiée, sauf si l'entreprise est en mesure de démontrer que ses activités sont réelles et qu'il ne s'agit pas d'un montage artificiel destiné à éluder l'impôt français. Cette disposition, directement influencée par la jurisprudence *Cadbury Schweppes*, reprend l'exigence communautaire selon laquelle seul un montage artificiel peut justifier une remise en cause de la liberté d'établissement. L'article 209 B a ainsi été révisé pour intégrer cette exigence et s'aligner sur le droit de l'Union.

À ce corpus juridique s'ajoute la directive ATAD (Anti Tax Avoidance Directive), qui impose des règles communes pour lutter contre les pratiques d'optimisation agressive. Elle introduit des mesures telles que la limitation de la déductibilité des intérêts, la taxation des dispositifs hybrides, les règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées et l'imposition des plus-values latentes en cas de transfert d'actifs.

Ainsi, l'Union européenne tente de bâtir un cadre fiscal harmonisé favorisant les restructurations transfrontalières sans pour autant porter atteinte aux équilibres nationaux. Cette ambition repose sur un maillage complexe de directives, de jurisprudences, de conventions internationales et d'initiatives multilatérales. Elle reflète une volonté constante de concilier mobilité économique, neutralité fiscale, lutte contre l'évasion et respect des souverainetés nationales, dans un contexte où les intérêts des États membres restent parfois difficilement conciliables.

En effet, malgré ces avancées, l'ambition européenne d'une gouvernance fiscale concertée se heurte à des résistances persistantes. Certains États membres, comme l'Irlande, les Pays-Bas ou la Hongrie,

dont les modèles économiques reposent en partie sur une fiscalité attractive, s'opposent à l'approfondissement de l'intégration fiscale. L'Irlande, en particulier, a longtemps bloqué les projets du plan BEPS 2.0 porté par l'OCDE et le G20. Ce projet vise à réformer l'imposition des multinationales autour de deux piliers : le premier prévoit une réallocation partielle des droits d'imposition vers les juridictions où les entreprises exercent une activité économique réelle, notamment numérique ; le second vise à imposer un taux effectif minimum d'imposition de 15 % pour les groupes multinationaux dépassant un certain seuil de chiffre d'affaires. L'Irlande a usé de son droit de veto pour retarder l'adoption de ces mesures, craignant une remise en cause de son attractivité fiscale.

Même si l'Union européenne s'efforce de bâtir un cadre fiscal harmonisé, notamment pour encadrer les restructurations transfrontalières, cette ambition se heurte aux réalités d'un ordre économique mondial instable.

III. L'harmonisation européenne confrontée aux stratégies fiscales unilatérales

Si l'Union européenne cherche à garantir une certaine neutralité fiscale dans le traitement des restructurations transfrontalières, la réalité économique mondiale vient troubler cette ambition.

Dans un environnement caractérisé par des stratégies d'optimisation de plus en plus sophistiquées, la coordination fiscale européenne se heurte à la diversité des pratiques, à la concurrence et à la montée de régimes extra-européens qui cherchent eux aussi à sécuriser leur base imposable.

Les États-Unis illustrent clairement cette dynamique. Le *Tax Cuts and Jobs Act* a introduit plusieurs dispositifs de contrôle des flux sortants, notamment le GILTI (*Global Intangible Low-Taxed Income*), la Base Erosion and Anti-Abuse Tax (BEAT) et

surtout l'article 962 du Code fiscal américain. Ces mécanismes permettent aux contribuables individuels investis dans des sociétés étrangères contrôlées (CFC) de bénéficier d'un traitement fiscal comparable à celui accordé aux sociétés, à travers un mécanisme d'imposition indirecte. Ils compliquent ainsi les stratégies de restructuration des groupes européens disposant de filiales ou d'intérêts aux États-Unis, en particulier lorsqu'ils envisagent des réorganisations internationales.

Du côté du Canada, l'administration fiscale (ARC) a adopté une position similaire : le pays applique une Règle générale anti-évitement (RGAE), pierre angulaire de sa politique de lutte contre la planification fiscale agressive. Cette règle permet à l'administration de refuser un avantage fiscal même lorsque le montage respecte formellement la loi, dès lors qu'il contrevient à l'esprit ou au but de celle-ci. Cela concerne directement les restructurations internationales menées dans un but principalement fiscal.

La RGAE vise donc les opérations dépourvues de substance commerciale réelle, notamment les transferts d'actifs ou de sièges organisés pour des raisons d'optimisation. Ce cadre renforce la vigilance des autorités canadiennes, en particulier dans le cadre des accords commerciaux comme le CETA (accord de libre-échange entre l'UE et le Canada), où l'interconnexion des marchés augmente les risques de montages hybrides.

Dans cette logique, Les pays émergents suivent la même trajectoire.

L'Inde, désormais partenaire stratégique de l'Union européenne depuis l'accord commercial de 2025, a renforcé sa propre règle anti-abus : la GAAR (*General*

Anti-Avoidance Rule)⁸. Celle-ci permet à l'administration fiscale indienne d'annuler les avantages fiscaux liés à des transactions artificielles ou sans justification économique, dès lors qu'elles ont pour objectif principal l'évitement de l'impôt. Ce mécanisme vise à verrouiller les schémas d'optimisation trop agressifs, souvent mis en œuvre dans le cadre de restructurations internationales impliquant des holdings ou des sociétés boîtes aux lettres ou écrans.

Cette convergence réglementaire entre puissances économiques traduit une tendance globale : la réduction progressive de l'espace fiscal disponible pour les restructurations opportunistes, même si les approches diffèrent.

Tandis que l'Union européenne cherche à construire un cadre harmonisé sans heurter la souveraineté fiscale des États membres, les États-Unis, le Canada ou encore l'Inde imposent des mesures unilatérales strictes, ciblant directement la substance économique des opérations.⁹

Ainsi, face à la pression fiscale mondiale exercée par des puissances comme les États-Unis, la Chine, le Canada ou l'Inde, l'Union européenne cherche à promouvoir un cadre harmonisé de restructuration transfrontalière, garant de compétitivité et de sécurité juridique.

En parallèle, on observe une certaine coopération internationale entre les États. L'OCDE a mis en place des mécanismes d'échange d'informations, de transparence et de lutte contre l'évasion fiscale. Elle a ainsi défini des critères, comme la levée du secret bancaire, permettant de qualifier certains États de non-coopératifs.

L'Union européenne s'appuie sur ces critères pour établir une liste noire, dans laquelle figurent notamment le Panama, les

⁸ Libredetat, « GAAR (General Anti Avoidance Rules) », libredetat.com, consulté le 3 février 2026

⁹ Gouvernement du Canada, « General anti-avoidance rule (GAAR) », canada.ca, consulté le 3 février 2026

Bahamas, les îles Fidji ou encore les Palaos. Les États inscrits sur cette liste sont soumis à des sanctions financières, comme une imposition pouvant atteindre 75 %. À côté de cela, une liste grise recense des pays comme la Turquie, la Jordanie, le Maroc ou le Vietnam, qui subissent des sanctions indirectes et une pression diplomatique constante. Le Brésil utilise également cette liste comme référence. La France a transposé ces engagements dans l'article 238-0 A du Code général des impôts.

En revanche, certains pays comme les États-Unis ou la Russie refusent de reconnaître ces listes, afin d'attirer les capitaux étrangers et de préserver leur souveraineté fiscale. La Suisse, de son côté, n'applique pas strictement les critères de l'OCDE, mais coopère tout de même au travers d'accords bilatéraux.

Les États-Unis ont mis en place leur propre mécanisme, le FATCA, inspiré du modèle de l'OCDE. Il vise à empêcher les citoyens américains de dissimuler leurs avoirs dans des banques étrangères. Ces dernières, si elles ne coopèrent pas, peuvent se voir imposer une retenue à la source de 30 % sur certains revenus.

Si l'OCDE et l'Union européenne s'efforcent d'encadrer l'évasion fiscale par la transparence, et la coopération, ces efforts se heurtent à une double difficulté :

- d'une part, les divergences profondes entre États membres, dont certains, comme l'Irlande, les Pays-Bas ou la Hongrie, fondent leur compétitivité sur une fiscalité attractive ;
- d'autre part, l'affirmation de régimes extra-européens plus offensifs, qui imposent aux groupes internationaux des choix stratégiques parfois arbitraires.

Dans ce contexte, les restructurations transfrontalières illustrent pleinement les tensions persistantes entre souveraineté

fiscale, intégration économique et coopération internationale.

Laura DOUZET



L'injonction paradoxale : la baisse des recettes fiscales des collectivités territoriales et l'impératif d'une réduction des dépenses publiques

Dans le cadre de travaux relatifs à la libre administration des collectivités territoriales, la Commission d'enquête du Sénat a procédé à l'audition de Laurent Martel, directeur de la législation fiscale et d'Ève Perennec-Segarra, sous-directrice de la fiscalité locale, au sein de la direction de la législation fiscale¹. Le premier constat est celui de la forte tension entre l'État et les élus locaux s'agissant des réformes récentes liées à la fiscalité locale, notamment la suppression de certains impôts locaux. La direction de la législation fiscale chargée de la conception et de la rédaction des normes fiscale est donc intervenue afin d'expliquer les raisons de l'état actuel de la fiscalité locale et propose des solutions tout en soulignant les enjeux pour chacune d'elles.

Cette audition a toute son importance puisque, conformément à l'article 72-2 de la Constitution, l'autonomie financière des collectivités territoriales est appréciée au regard de la part de leurs ressources propres. Ces dernières doivent représenter pour chaque catégorie de collectivité une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources².

Plus concrètement, de nombreux constats sont dressés :

Laurent Martel se dit témoin du mécontentement à l'égard de l'évolution de la fiscalité locale et de la perception d'une perte d'autonomie. D'abord, il observe une perte de capacité de pilotage des recettes fiscales. Le rapport du Gouvernement au

en évidence l'évolution des ratios d'autonomie financière selon le niveau de collectivité. Alors que le bloc communal progresse de 1,2 points, ceux des départements et des régions diminuent de 1,5 à 2 points³.

Cependant, la suppression de la taxe d'habitation a permis une normalisation vis-à-vis des homologues européens puisque l'impôt résidentiel n'existe que très peu dans le monde ; elle constituait selon lui « *une bizarrerie française* ». De plus, cette réforme n'apparaît pas si importante puisqu'elle s'inscrit dans un ensemble plus large de baisse des prélèvements obligatoires à hauteur de 50 milliards d'euros depuis 2017 pour les collectivités territoriales.

Sont également évoquées la suppression progressive de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ainsi qu'une baisse de la fiscalité foncière pesant sur les locaux industriels. Ces suppressions de leviers fiscaux ont contribué, selon Thomas Dossus, rapporteur de la commission d'enquête « libre administration des collectivités territoriales », à alimenter un sentiment de « *double-peine* » : même si la réforme apparaissait nécessaire et cohérente, elle reste mal perçue puisque les collectivités constatent simultanément une réduction de leurs ressources fiscales et une exigence accrue de maîtrise de leurs dépenses.

L'audition met également en lumière l'ampleur des inégalités territoriales lesquelles résultent d'une part, du choix de financer les services publics locaux par des

¹ Sénat, « Audition de la direction de la législation fiscale », videos.senat.fr, consulté le 5 févr. 2026.

² Loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

³ Gouvernement, Rapport du Gouvernement au Parlement relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, Rapport 2025 (données de l'exercice 2023).

assiettes localisées sur le territoire, et d'autre part des inégalités accentuées par la petitesse et la multiplicité des communes françaises. En effet, la fiscalité locale assise sur des bases territorialisées est susceptible de renforcer mécaniquement des inégalités entre collectivités.

Enfin, l'audition fait apparaître une défiance persistante entre les collectivités territoriales et les services de l'État, en particulier en raison du manque de transparence en ce qui concerne les mécanismes de compensation financière. Il y a une difficulté d'accès aux données relatives aux dotations et compensations : cela est dû à la complexité et l'inintelligibilité de certaines recettes. Tel est le cas de la CVAE dont le rendement et la répartition dépendent des choix juridiques opérés par les groupes.

La seconde partie des échanges évoquent les solutions envisagées et leurs impacts :

Il convient de notifier que les échanges n'ont pas conduit à la présentation de solutions arrêtées mais ont plutôt permis de débattre autour de la possibilité de recréer de nouveaux leviers fiscaux.

Par principe, les collectivités territoriales conservent la possibilité de recourir à des hausses d'impôts locaux pour faire face à leurs dépenses. Cependant, cette faculté se heurte à l'acceptabilité fiscale de telles impositions dans un contexte marqué par une pression fiscale importante. À ce titre, il est préférable de concentrer les solutions à une échelle locale puisque cet échelon permet à l'électeur d'identifier clairement le décideur politique et le cas échéant, de lui demander des comptes. Laurent Martel souligne que les partages d'imposition entre plusieurs niveaux de collectivités nuisent à

la lisibilité de l'action publique et brouillent l'identification des responsabilités.

S'agissant du bloc communal, la recréation de la taxe d'habitation est évoquée comme premier scénario. Elle serait recréée soit de façon explicite, soit de façon indirecte, par exemple en permettant aux propriétaires de la répercuter sur les locataires. Ce scénario apparaît fortement défavorable puisqu'il soulève de graves difficultés en matière d'équité. En effet, elles prennent imparfairement en compte la capacité contributive des ménages et ont historiquement pesé de manière disproportionnée sur les classes moyennes. Cette solution demeure toutefois idéale car la taxe d'habitation est fondée sur la valeur locative ; valeur qui présente des qualités en termes de stabilité, d'immobilité de l'assiette et de localisation.

La seconde solution évoquée serait une imposition locale sur le revenu. Il n'existe pas d'impossibilité en soi, même s'il faudra veiller à se poser la question de la pluralité de résidences au sein d'un même foyer fiscal. Néanmoins, ce scénario soulève d'importantes difficultés liées aux inégalités territoriales puisqu'une part significative des communes rurales ne comptent que peu de contribuables redevables de l'impôt sur le revenu. Partant, l'imposition devra soit, frapper des ménages à faible revenu, soit certaines communes se trouveraient privées de toute ressource. Un mécanisme de péréquation⁴ permettrait de pallier ce problème ; la péréquation étant l'atténuation des disparités de ressources entre collectivités territoriales. Concrètement, il s'agit d'attribuer aux collectivités défavorisées une partie des ressources des collectivités disposant de ressources plus élevées.

D'autre part, l'instauration d'un impôt forfaitaire local ou dit « *de capitation* » de

⁴ Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, « Lettre de la DAJ – Rapport de la Cour des comptes sur la situation

financières des collectivités territoriales », economie.gouv.fr, consulté le 5 févr. 2026.

quelques dizaines ou centaines d'euros est évoqué. Cependant, une telle imposition ne frapperait pas les facultés contributives et engendrerait une régression sur la prise en compte des niveaux de revenus.

S'agissant des impôts de production, un impôt régional sur les sociétés permettrait d'affecter une fraction de l'impôt sur les sociétés aux régions mais demeure largement critiquée. Une telle mesure constituerait soit un dessaisissement de l'État, soit une augmentation de l'impôt sur les sociétés, alors même que l'État français souhaite se placer dans la fourchette haute des grandes économies européennes. De plus, la volatilité des recettes de l'impôt sur les sociétés est jugée plus aisément supportable par l'État que par les collectivités territoriales. La CVAE quant à elle n'est plus envisagée comme un nouveau levier fiscal puisqu'elle est supposément vouée à disparaître si le calendrier gouvernemental est respecté. L'article 79 de la loi n°2023-1322 du 29 décembre 2023 prévoyant une suppression totale de la CVAE en 2027⁵.

En définitive, l'audition met en lumière l'idéalisat ion du pouvoir fiscal local dans l'accomplissement de la libre administration⁶. Mais la solution ne réside-t-elle pas dans la diminution des dépenses publiques locales ? La Cour des comptes recommande par exemple de rétablir à leur niveau de 2010 les effectifs des collectivités, ce qui équivaut à la suppression de 100 000 postes⁷. Cependant, cette proposition est vivement critiquée par les élus locaux. Et comme le souligne le sénateur Éric Kerrouche, ce procès fait aux collectivités entretient l'idée que les fonctionnaires

seraient des agents improductifs, et les collectivités, de mauvaises gestionnaires⁸.

Yousra ELKOUMITI



⁵ Direction générale des finances publiques, « Baisse des impôts de production – CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) – Réforme 2024 », impots.gouv.fr, consulté le 6 févr. 2026.

⁶ X. Cabannes, « Libre administration des collectivités territoriales et pouvoir fiscal local », Revue française de finances publiques, 2015, n°131, p. 3

⁷ Le Point, « Déficit : la Cour des comptes plaide pour la suppression de 100 000 postes dans les collectivités locales », lepoint.fr.

⁸ Public Sénat, « La Cour des comptes suggère la suppression de 100 000 postes dans les collectivités : les sénateurs dénoncent une logique de bouc émissaire », publicsenat.fr, consulté le 7 févr. 2026.

Benjamin Dans son œuvre « De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes » de 1819, Benjamin Constant oppose une vision selon laquelle la distinction entre vie privée et vie publique est extrêmement mince, à celle des Modernes qui, au contraire, promeut la liberté individuelle et la vie privée. Selon lui, l'État n'a pas à s'immiscer dans ce qui relève de la vie privée des individus, de leur intimité, de leur croyance, de l'usage qu'ils font de leur bien. Cette distinction a toute sa place aujourd'hui et mérite d'être réévaluée.

Avec l'essor de l'intelligence artificielle et des moyens toujours plus grands accordés aux organismes de surveillance, il semble essentiel de remettre en perspective le numérique face aux libertés individuelles, notamment au regard de la vie privée, et aux besoins de la société. Ces besoins trouvent leur empreinte aujourd'hui surtout dans ses ressources, lesquelles sont profondément liées à la fiscalité.

Le numérique fait aujourd'hui partie intégrante de nos habitudes et est pleinement installé dans nos systèmes. Cela soulève toutefois de nombreuses questions quant aux données que le numérique implique, leur récolte et leur utilisation.

Il sera question ici **de mettre en valeur les contradictions profondes liées à la question de l'usage du numérique du point de vue tant de l'individu que des institutions et de l'administration fiscale**. Seront tout d'abord rappelés les organes et normes principaux qui œuvrent à la protection des données personnelles (I), afin d'étudier les limites à cette protection normative en matière fiscale (II). Enfin, sera remise en perspective l'approche normative

actuelle afin d'en proposer des alternatives (III).

Il est opportun de détailler ce qui sera entendu par les expressions « d'utilisateurs » et de « données personnelles », termes qui seront employés à maintes reprises. Le terme d'« utilisateur » renverra à la personne physique, qui use d'internet et fait transiter de ce fait ses données qui peuvent relever du domaine personnel et de la vie privée. Le terme de « donnée personnelle » renverra quant à lui à une donnée à caractère personnel (ou « donnée personnelle »). Elle est décrite par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) comme « toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable ».

I. Les institutions législatives comme protectrices de l'individu utilisateur du numérique

Afin de mieux saisir les enjeux de la protection numérique des données en matière fiscale, rappelons les institutions principales qui encadrent les données personnelles.

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a pour objectif de protéger les données personnelles contenues dans les fichiers aussi bien publics que privés.¹ Elle a des missions de conseil des particuliers et des professionnels, notamment dans leur mise en conformité. Elle les aide aussi à améliorer leur cybersécurité. La CNIL s'intéresse également aux sujets émergeants et rend des avis. Elle a un pouvoir de contrôle et de sanction des organismes publics et privés en conformité avec la réglementation en vigueur.

¹ Gouvernement français, « Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) », Info.gouv.fr, consulté le 2 février 2026

Il existe une CNIL dans tous les États de l’Union européenne. Elles ont, entre autres, pour objectif de mettre en œuvre le règlement général de la protection des données (RGPD) et travaillent ensemble à cet effet.

Le RGPD protège la vie privée numérique au sein de l’Union européenne. Il s’agit d’un règlement (règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données)². Il harmonise les règles de traitement des données personnelles au sein de l’UE. Le RGPD a vocation à s’appliquer sur toutes les structures qui « collectent et/ou traitent des données personnelles sur le territoire de l’Union européenne »³.

Concrètement, la CNIL a vocation à mettre en œuvre le RGPD, règlement qui encadre la récolte et l’utilisation des données personnelles des utilisateurs. Il existe donc bien, dans les faits, des protections par la norme et par la pratique.

II. Une insertion de plus en plus prégnante et sujette à interrogation de l’administration fiscale dans les affaires personnelles

A. Le statut particulier pour l’administration fiscale

Le RGPD est d’abord dépassé par les institutions elles-mêmes. La doctrine administrative est la première à justifier d’un dépassement des limites d’accès aux données à caractère personnel⁴. L’article 2§2

² Ministère de l’Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et énergétique, « Le règlement général sur la protection des données (RGPD), mode d’emploi », Économie.gouv.fr, consulté le 2 février 2026

³ Ministère de l’Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et énergétique, « Le règlement général sur la protection des données (RGPD), mode d’emploi », Économie.gouv.fr, consulté le 2 février 2026

du RGPD énonce ainsi que « L’administration fiscale et d’autres autorités publiques auxquelles des données à caractère personnel sont communiquées conformément à une obligation légale pour l’exercice de leurs missions ne sont pas considérées comme des destinataires de ces traitements, mais des « tiers autorisés » par des législations particulières. »

Un droit de communication privilégié existe dès l’origine en ce qui concerne les données personnelles.

B. De nouvelles récoltes de données comme accumulation des risques

Cette communication des données personnelles ne se limite cependant pas au contournement du RGPD, et l’administration fiscale tend à s’insérer davantage dans les données personnelles des utilisateurs.

1. Une insertion dans les réseaux sociaux

Depuis un décret du 31 décembre 2024, l’administration fiscale peut collecter les données personnelles des utilisateurs d’internet, notamment sur les réseaux sociaux (Instagram LinkedIn et autres) afin de détecter les potentielles fraudes fiscales. Ces données collectées peuvent faire l’objet de traitements automatisés. Des solutions technologiques sophistiquées, notamment l’utilisation de l’intelligence artificielle sont apportées aux autorités afin de détecter de potentielles fraudes.

Maître Merav Gruigner, avocat associée du cabinet Franklin le décrit en ces termes⁵ :

⁴ Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts, BOI-CF-COM-10-10-20 (03/09/2025), « Droit de communication et procédures de recherche et de lutte contre la fraude »

⁵ Lexbase, « Les agents du fisc sont désormais autorisés et fondés à utiliser les données personnelles rendues publiques sur internet, notamment sur les réseaux sociaux », lexbase.fr, consulté le 2 février 2026

« Le texte prévoit que ces données ainsi collectées peuvent faire l'objet de traitements par des systèmes automatisés, ce qui implique la faculté pour l'administration fiscale d'utiliser à cet effet des solutions technologiques sophistiquées qui procéderaient à l'aspiration et l'analyse de données pertinentes sur les réseaux sociaux permettant de détecter, de manière extrêmement rapide mais aussi massive, les potentiels « fraudeurs ». L'utilisation de solutions d'intelligence artificielle par les autorités pour révéler des indices de fraude constitue donc désormais l'avenir de la lutte contre la fraude fiscale. »

Elle décrit par la suite les risques qu'engendre ce nouveau décret. Elle le déclare non seulement particulièrement intrusif et manifestement disproportionné, mais elle critique également sa pertinence en ce que les données récupérées des utilisateurs n'ont absolument pas de caractère de certitude. Rien n'est en effet moins sûr qu'une information propulsée sur les réseaux sociaux par l'intermédiaire d'un compte qui préserve par ailleurs une part d'anonymat.

La CNIL a, à titre consultatif, rendu un avis quant à ce décret et ses conséquences. Elle énonce à ce titre que les documents qui lui ont été transmis ne lui ont pas permis d'apprécier la proportionnalité entre l'objectif (de lutte contre la fraude fiscale) poursuivi et l'atteinte aux libertés individuelles. Elle regrette par ailleurs au sein de ce bilan que les trois premières années du dispositif « ne justifient pas une atteinte proportionnée »⁶.

Il s'agit ici, d'une question de proportionnalité entre l'atteinte et l'objectif poursuivi. Ce sujet pose la question

⁶ Légifrance, « Délibération (...) portant sur un projet de décret relatif aux (...) traitements informatisés et automatisés permettant la collecte et l'exploitation de données rendues publiques sur les sites internet des opérateurs de plateforme en ligne », Legifrance.gouv.fr, consulté le 2 février 2025

idéologique, qui est débattue depuis désormais bien longtemps : la limite entre la surveillance légitime et la surveillance attentatoire et liberticide. Ces questionnements viennent à s'accentuer encore avec le récent projet de loi de lutte contre fraude sociale et fiscale.

2. Une future loi de lutte contre la fraude sociale et fiscale

Toujours à l'état de projet, la future loi de lutte contre la fraude sociale et fiscale fait profiler une communication des données encore plus grande, rendant obligatoire un partage d'informations confidentielles des hôpitaux, maisons de retraite et autres établissements détenant des informations de santé des contribuables. Ce sont un accès et un usage plus étendus des bases de données de la DGFiP qui sont proposés dans l'ensembles du projet. Ces données seraient étendues à la caisse nationale d'assurance maladie ainsi qu'à d'autres organismes sociaux pour la réalisation de certaines prestations telles que le RSA. Dans la même lignée, les entreprises d'assurance, les mutuelles, ainsi que certains services médicaux seraient autorisés à échanger les informations personnelles dont ils disposent, et ce, sans que cela n'entre en contradiction avec le secret professionnel⁷. Ce sont d'autant plus de données qui seront récupérées par l'administration à des fins de surveillance pour le recouvrement de recettes fiscales.

III. Une remise en cause du système de protection en lui-même

Est employé aujourd'hui le terme de « *privacy by device* » jugé insuffisant, auquel s'oppose, comme une solution, celui de « *privacy by using* ».

⁷ Texte de la commission sur le projet de loi, adopté par le Sénat, « relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales », 17 décembre 2025

A. Une « *privacy by device* » aux nombreux problèmes

Le terme de « *privacy by device* » est employé par Alain Rallet, Fabrice Rochelandet et Célia Zolynski dans leur revue « De la Privacy by Design à la Privacy by Using. Regards croisés droit/économie »⁸. Ils y rattachent l'idée selon laquelle Internet de manière générale est encadré, dans sa protection de la vie privée, par des normes. Ces normes s'insèrent par anticipation des atteintes à la vie privée que peuvent causer des opérateurs et autres entités usant d'internet et y collectant leurs données.

Cette approche fait l'objet de lourdes critiques de leur part, du fait de son insuffisance et de son inadaptation à la réalité du numérique. Ils énoncent notamment que « fixer des normes implique d'établir la balance des intérêts entre innovation et protection. Trop laxistes, les normes augmentent la probabilité de fuite des données. »

La Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme a notamment rendu un avis quant à la protection de la vie privée à l'ère numérique⁹. Elle critique les propositions de protection par des normes, parce que le problème de la création de ces normes est qu'elles sont susceptibles, très souvent, de porter atteinte aux libertés qu'elles défendent.

Les libertés fondamentales se retrouvent, dans ce cadre, être souvent un obstacle aux normes proposées pour encadrer le numérique.

Le Conseil d'État a, à titre d'exemple, rendu un avis le 13 janvier 2026, sur « une proposition de loi visant à protéger les

⁸ Rallet, A., Rochelandet, F. et Zolynski, C. (2015). « *De la Privacy by Design à la Privacy by Using Regards croisés droit/économie* ». *Réseaux*, n°189(1), p.15-46.

⁹ CNDH, 22 mai 2018, « Avis sur la Protection de la vie privée à l'ère numérique »

mineurs des risques auxquels les exposent l'utilisation des réseaux sociaux »¹⁰. Cet avis alertait sur les obstacles que sont certaines libertés fondamentales. Notamment, la Convention du 26 janvier de New York relative aux droits de l'enfant inclut dans les libertés protégées la liberté d'accéder aux médias et la liberté d'expression (articles 13 et 17), le Conseil d'État relevait également le manque de proportionnalité de la mesure.

B. Une solution à l'apparence insuffisante : le « *privacy by using* »

Dans le fond, la critique finale qui est généralement apportée, est que la responsabilité repose sur l'utilisateur lui-même.

Alain Rallet, Fabrice Rochelandet et Célia Zolynski dénoncent des « comportements de surexposition de soi sur les réseaux sociaux numériques ». Ils développent en ce sens que le numérique a pour principe une « *no privacy by design* ». Le principe même du numérique est de s'exposer. Et protéger ce qui s'expose crée dès l'origine une contradiction. Ils ajoutent à cela un autre risque du « *privacy by device* ». Il est en effet question de la « confiance » que donne le risque de cette technique. Cela met en confiance l'utilisateur qui, en conséquence, ne craint pas de donner ses informations. Cela est toutefois très risqué, parce que les risques de fuite des données n'ont pas faibli, et même se multiplient ces derniers temps. Par exemple, la CNIL a sanctionné le 22 janvier 2026 France Travail pour ne pas avoir su protéger les données des utilisateurs du service. La CNIL a énoncé notamment que « les attaquants ont accédé aux données de l'ensemble des personnes inscrites, ou qui l'ont été au cours des 20 dernières

¹⁰ Conseil d'État, 13 janvier 2025, « Avis sur une proposition de loi visant à protéger les mineurs des risques auxquels les exposent l'utilisation des réseaux sociaux, avis consultatif à l'Assemblée nationale et au Sénat »

années, ainsi que des personnes ayant un espace candidat sur francetravail.fr ».

Cet ensemble mène à la conclusion, pour beaucoup, qu'il serait pertinent de faire usage d'un « privacy by using ». Alain Rallet, Fabrice Rochelandet et Célia Zolynski soutiennent cette solution, de même que la CNDH. L'idée serait selon eux d'éduquer les utilisateurs afin qu'ils se préservent eux-mêmes en limitant les données qu'ils partagent.

En somme, les données personnelles font l'objet de lourdes contradictions tirées d'intérêts divergents.

D'un côté, l'individu cherche à bénéficier d'Internet et s'expose, plus ou moins consciemment, en partageant des informations personnelles. De l'autre, il souhaite se préserver et que ses données ne soient pas utilisées à mauvais escient. De même, les institutions cherchent à promouvoir cette protection et établir des normes en ce sens, mais il est dans leur intérêt que ces données soient partagées parce qu'elles leur servent à elles aussi.

S'ajoute à cela un manque d'indépendance européen quant à la possession des données, qui pour le moment transitent nécessairement vers d'autres régions du monde. Ce manque d'indépendance fragilise les données personnelles des utilisateurs européens.

Enfin, cette vie privée, ces données personnelles, rencontrent une difficulté dans leur qualification. Alexandra Bensamoun et Célia Zolynski mettent par exemple l'accent sur ce qui concerne les big data massivement collectées et traitées¹¹. Elles sont définies par elles comme « la constitution et l'exploitation de grandes masses de données dans le but de les transformer en information ». Le sujet étant

de dessiner les contours des données à caractère personnel. S'opposent ceux qui considèrent que ces données n'ont pas de caractère personnel du tout car elles relèvent un comportement et non pas une identité, tandis que d'autres considèrent que les données sont nécessairement personnelles compte tenu des « pratiques d'échange de données et de profilage ».

Il est toujours question d'une balance entre vie privée et intérêts publics. Cela soulève des questions idéologiques qu'il devient nécessaire de trancher. Se pose la question de nos priorités sociétales : le service public et les recettes fiscales sont-elles plus importantes que notre vie privée ? Lequel de ces deux intérêts est supérieur à l'autre ?

Eléanore LE MAITRE



¹¹ A. Bensamoun, C. Zolynski, « Big data et privacy : comment concilier nouveaux modèles d'affaires et droits des utilisateurs ? », Petites affiches, 2014, n°164.

C'était l'une des nouveautés du projet de loi de finances pour 2026 : la taxe sur les holdings patrimoniales entre finalement en vigueur avec l'adoption tardive de la loi de finances pour 2026.

I. Comment les holdings étaient imposés avant la loi de finances pour 2026 ?¹

Une holding est une société dont l'activité consiste en la détention de titres et de participations financières au sein d'autres entreprises, elle s'organise souvent via un montage disposant de multiples filiales. La rémunération d'une holding s'effectue notamment lorsqu'elle perçoit des dividendes à la suite d'une distribution, ou encore lorsqu'elle génère une plus-value à la suite de la cession de certaines de ses participations.

Une distinction existe entre les holdings dites « passives » ou « actives ». L'une se contente de simplement conserver ses parts et de percevoir les dividendes, l'autre se veut animatrice, s'intéresse à la vie économique de ses filiales et peut même intervenir dans la gestion ou dans certaines prestations. Les holdings animatrices sont ainsi exclues de la taxe ici présentée.²

Ainsi, une holding patrimoniale est davantage passive en ce qu'elle a pour but principal de conserver le patrimoine qui lui est confié.

Avant la loi de finances pour 2026, les holdings, y compris patrimoniales, étaient imposées pour les bénéfices générés soit à l'impôt sur les sociétés au taux de 25%, soit

à l'impôt sur le revenu entre les mains des associés personnes physiques.

Il faut ajouter à cela que les holdings peuvent bénéficier du régime mère-fille sous réserve de quelques conditions, les remontées de dividendes des filiales vers la tête de groupe sont ainsi exonérées d'impôt sur les sociétés et seulement soumise à la quote-part pour frais et charges de 5%.

Les holdings familiales, objet de cet article, sont un montage dont les parts sont détenues par les membres d'une même famille dans le but de faciliter la détention et la transmission de leur patrimoine. La famille détient la holding, et celle-ci détient les filiales qui peuvent exercer ou pas une activité. Un écran existe ainsi entre l'activité des filiales et la famille.

II. La nouvelle imposition des holdings patrimoniales prévue dans la loi de finances pour 2026

A) Les raisons derrière l'adoption de cette nouvelle taxe

Pour cette taxe, le gouvernement s'est inspiré de la pratique d'autres États, dont les États-Unis³ et leur Personal Holding Company⁴ Tax, qui applique une surtaxe de 20% envers les holdings dont les revenus sont constitués à plus de 60% de dividendes, loyers ou intérêts.

L'enjeu derrière la création de cette taxe repose sur le constat que les propriétaires physiques d'une holding à l'IS ne sont pas imposés personnellement tant qu'aucune distribution de dividendes ou cession de parts n'a lieu. Globalement, le gouvernement entend ici mettre en avant un

¹ T. Jouaux, V. Bocvara, « *Les avantages et les inconvénients de la création d'une société holding* », *actu-juridique.fr*, consulté le 5 février 2026

² Istichara, « *taxe sur les holdings 2026, quelles conséquences pour les dirigeants et investisseurs ?* », *istichara-consulting.com*, consulté le 5 février 2026

³ Assemblée nationale, « *Projet de loi de finances pour 2026* », *legifrance.gouv.fr*, consulté le 5 février 2026

⁴ Grisbee, « *Taxe sur les Holding : le PLF 2026 cible les holdings patrimoniales* », consulté le 5 février 2026

motif de justice fiscale. Le but étant d'entraver les stratégies d'évitement de l'impôt, de contrebalancer les avantages existants grâce aux holdings. Il y a donc eu un souhait de viser les actifs qui ont pu être acquis par l'économie générée grâce aux revenus maintenus dans la holding et donc non imposés auprès des personnes physiques. Bien que la holding soit redevable de l'IS, il ne faut toutefois pas oublier que ses liquidités sont le fruit de dividendes versés par ses filiales qui sont par ailleurs exonérés grâce au régime mère-fille.

Cependant, prenant en compte que certaines holdings sont le reflet d'une activité industrielle, commerciale ou artisanale réelle, la taxe ne vise que les actifs non liés à une activité professionnelle.

Dans un souci de cohérence de sa législation et pour ne pas créer un dispositif constituant une discrimination à rebours prohibée par le Conseil constitutionnel, sont concernées par cette taxe les holdings françaises, mais également les holdings étrangères soumises à un impôt similaire à l'IS dont les associés sont des personnes physiques résidentes fiscales de France⁵. Un choix parfaitement logique puisque le contraire aurait créé une discrimination à rebours, contraignant les holdings nationales à une imposition moins avantageuse que les holdings étrangères.

B) Le régime de la taxe en tant que tel (art. 235 ter C CGI) permettant de cibler les holdings sans entraver les activités professionnelles

La taxe sur les holdings patrimoniales est codifiée à l'article 235 ter C du CGI et sera due à compter des exercices clos dès le 31/12/2026.

Elle frappera les actifs non professionnels des holdings au taux de 20%⁶, mais ne concernera que les holdings dont la valeur des actifs est supérieure à 5 millions d'euros,

et dont plus de 50% des revenus sont dits passifs. Doit être ici entendu par revenus passifs, la holding qui perçoit en majorité dividendes, intérêts, loyers ou redevances. Le capital de la holding doit être détenue pour au moins un tiers par une ou des personnes physiques, peu important qu'il s'agisse de titres ou de droits de vote. Les holdings contrôlées par une société déjà soumise à cette taxe ne sont ici pas concernées.

La taxe ne vise que les actifs non opérationnels, c'est-à-dire ceux ne contribuant pas à une activité professionnelle. Les actifs consacrés à une activité professionnelle, tels qu'industrielle, commerciale ou artisanale sont exclues du champ de la taxe. L'assiette de la taxe est par ailleurs très réduite et spécifique et ne vise concrètement que les biens somptuaires. L'assiette de la taxe comprend notamment les véhicules non affectés à une activité professionnelle, les yachts, bateaux de plaisance et aéronefs, les métaux précieux, les vins et alcools, les chevaux de course ou de concours ou encore les logements dont la personne physique se réserve la jouissance, à titre gratuit ou moyennant un loyer inférieur à la valeur de marché.

Le texte exclut la trésorerie, les œuvres d'art et de collection de l'assiette imposable. Le gouvernement attend un rendement de 100 millions d'euros par an. La taxe sera acquittée pour les holding française directement par elles, et pour les holdings étrangères au travers de leurs associés résidents en France.

Il est notable que le texte finalement adopté semble aux antipodes de la taxe initialement présentée en octobre 2025 dans le projet de loi de finances.

En effet, le texte présenté en octobre 2025 présentait un taux d'imposition de 2%. La

⁵ Assemblée nationale, « Projet de loi de finances pour 2026 », legifrance.gouv.fr, consulté le 5 février 2026

⁶ Vie publique, « Projet de loi de finance pour 2026 », vie-publique.fr, consulté le 6 février 2026

détention de la holding d'une personne physique devait alors être égale ou supérieure à un tiers et l'assiette était beaucoup plus large. Notamment était alors comprise dans l'assiette de la taxe la trésorerie des holdings, dans le but de lutter contre leur thésaurisation.

L'assiette initiale devait être la somme de « La valeur vénale des biens meubles corporels, des biens immeubles et des droits portant sur ces biens, détenus par la société à la date de clôture de l'exercice au titre duquel la taxe est due ». Ainsi, parmi les différences avec la taxe adoptée l'objectif n'est pas la lutte contre la thésaurisation des holdings (chose qui peut se nuancer, puisqu'une holding peut vouloir d'une trésorerie des pour raisons économiques), mais visera des cas très précis. Les recettes pourtant annoncées d'un milliard d'euros dans un premier temps auraient eu un rendement beaucoup plus important que les 100 millions revus à la baisse.

Le choix d'un taux finalement sans commune mesure avec le taux initialement proposé, et avec une assiette différente, marque pour une partie de la doctrine une volonté de dissuasion visant d'abord à s'opposer aux abus, et ne visera finalement qu'un nombre réduit de holdings.⁷

III. La taxe sur les holdings se distingue de ladite « taxe Zucmann »

De nombreux observateurs ayant comparé cette taxe à la taxe « Zucman », il est important de différencier les deux. La taxe Zucman proposait d'imposer au taux de 2 % chaque année les patrimoines supérieurs à 100 millions d'euros en France. L'idée étant qu'un milliardaire ne paierait pas à l'impôt sur le revenu les dividendes qu'il conserve

⁷ A. Bergeot, « *Taxe sur les actifs non affectés à une activité opérationnelle des sociétés holdings patrimoniales (art. 235 ter C du CGI) : Incidences patrimoniales et recours à la fiducie comme outil de réorganisation* », consultation.avocat.fr, consulté le 5 février 2026

dans sa holding. Seulement, la base de calcul de l'impôt proposée reposait sur la valeur boursière des titres, cela présente le désavantage de pouvoir fluctuer à tout moment à la hausse, comme à la baisse. Retenir une valeur théorique de l'entreprise n'est pas une valeur fiable. Et imposer le contribuable sur un revenu qu'il n'a, *de facto*, pas encore touché conduirait à méconnaître la prise en compte des facultés contributives de chaque contribuable, qui a valeur constitutionnelle.

La difficulté ici reposait notamment dans le fait que le patrimoine des hauts revenus est souvent constitué via des participations au sein d'entreprises. Il aurait donc fallu imposer des contribuables à partir d'une assiette fictive.

En conclusion, l'adoption de cette taxe semble davantage revêtir une portée dissuasive que budgétaire. Le gouvernement a décidé de demander au Conseil constitutionnel de vérifier la conformité du nouvel article 235 ter C du CGI à la Constitution afin de se prémunir contre tout risque de cet ordre.

Il faudra désormais attendre pour connaître le rendement réel de cette taxe, en espérant que l'impôt collecté soit supérieur aux coûts de recouvrement.

Aïnès LADJEROUD

