

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête relative à l'imposition des plus hauts patrimoines et des revenus les plus élevés et à leur contribution au financement des services publics

- Audition de M. Laurent SAINT-MARTIN, ancien ministre
chargé du budget et des comptes publics 2
- Présences en réunion..... 13

Mardi

16 juin 2026

Séance de 14 heures

Compte rendu n° 033

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

**Présidence de
M. Jean-Paul Mattei,
Président de la commission**



L'audition commence à quatorze heures.

La commission auditionne M. Laurent Saint-Martin, ancien ministre chargé du budget et des comptes publics.

M. le président Jean-Paul Mattei. Nous entendons M. Laurent Saint-Martin au titre de ses anciennes fonctions de ministre du budget et des comptes publics, qu'il a occupées entre septembre et décembre 2024.

Nous avons déjà conduit une trentaine d'auditions, au terme desquelles nous avons dressé plusieurs constats. D'abord, nous ne disposons pas de données exhaustives permettant d'apprécier précisément la composition de la richesse et les comportements fiscaux des plus hauts revenus et patrimoines. Ensuite, les contribuables les plus aisés recourent à des dispositifs fiscaux qui, de façon cumulée, leur permettent d'atténuer fortement leur imposition. Il en résulte une régressivité de notre système fiscal pour ces derniers.

Cette matière étant à la fois politique et technique, nous souhaitons connaître votre avis, ainsi que celui d'autres anciens ministres des finances, concernant ces premiers constats et certaines pistes de réformes en débat.

Le rapporteur abordera successivement la situation des ménages disposant d'un haut patrimoine et payant peu ou pas d'impôt sur le revenu, les réformes fiscales sur la fiscalité des revenus et celles sur la fiscalité du patrimoine. Le cas échéant, vous pourrez compléter vos réponses par écrit.

Je rappelle également que l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(M. Laurent Saint-Martin prête serment)

M. Laurent Saint-Martin, ancien ministre chargé du budget et des comptes publics. Je salue l'initiative de cette commission d'enquête, car nous sommes nombreux à avoir été témoins d'un manque de données et d'analyses factuelles et objectives pour traiter de la fiscalité des hauts revenus et de celle des hauts patrimoines.

Durant mon expérience au ministère du budget, j'ai été frappé par la difficulté à obtenir des données objectives, plus encore depuis la fin de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Cette mesure, que j'ai soutenue, a du même coup mis fin aux déclarations de patrimoine, nous privant de l'accès à des données permettant d'établir des statistiques pour éclairer la décision politique. Pourtant, j'estime souhaitable d'estimer le nombre de foyers présentant un delta que nous pouvons considérer comme questionnable entre leur impôt sur le revenu, leurs revenus et/ou leur patrimoine. Cette estimation est d'autant plus souhaitable que le débat public autour de la fiscalité des hauts revenus et des hauts patrimoines revient chaque année sur la table – probablement à raison – quand se prépare le projet de loi de finances (PLF).

Cela a été le cas lors de la réforme majeure de la transformation de l'ISF en impôt sur la fortune immobilière (IFI), mais aussi au sujet de la bonne utilisation de l'allègement de

la fiscalité, en particulier le prélèvement forfaitaire unique (PFU), dit *flat tax*. De façon assez saisissante, ce débat ne s'est d'ailleurs jamais vraiment arrêté, quels que soient les résultats des actions de baisse ou de hausse de la fiscalité, tant en matière de produit net fiscal pour l'État qu'en matière d'investissements dans l'économie.

Lors de mon arrivée au ministère du budget en septembre 2024, ce débat a été plus animé encore, face au constat de recettes fiscales insuffisantes et à la nécessité de prévoir des mesures fiscales dans le PLF pour 2025. Non seulement ce débat n'a jamais cessé, mais il s'est probablement renforcé.

Le manque de données objectives explique que les ministres des finances et du budget aient souvent éprouvé des difficultés à proposer des arbitrages fiscaux pertinents. Et pour cause, avant même d'envisager les conséquences d'une décision fiscale, il importe de savoir de quelle assiette on part. L'injustice fiscale, qui doit constituer le cœur de la réflexion, est très difficile à analyser. Or aucune décision fiscale ne sera pertinente tant qu'elle ne sera pas assise sur une lecture rigoureuse et exhaustive de ce que peut être une injustice fiscale – en l'occurrence, le différentiel entre le taux moyen d'imposition et la valeur réelle des revenus ou des patrimoines.

Dans ce propos liminaire, je me contenterai de témoigner de ce que j'ai su, de ce que j'ai proposé et de ce qui a été arbitré lorsque j'étais ministre du budget, étant rappelé que le PLF pour 2025 n'a pu aller à son terme compte tenu de la censure du gouvernement Barnier, le 4 décembre 2024.

L'arbitrage que nous avons proposé lors du dépôt du texte, fin septembre 2024, consistait à faire contribuer temporairement – pour un an – deux catégories de contribuables : les grandes entreprises à travers une surtaxe à l'IS et les hauts revenus à travers la mise en place d'une contribution différenciée (CDHR). Celle-ci concernait les foyers ayant un revenu fiscal de référence de 250 000 euros pour une personne seule et de 500 000 euros pour un couple sans enfant.

La mécanique de ces mesures, c'est-à-dire leur caractère différencié, était à la fois simple à comprendre et guidée par le sens de la justice vis-à-vis des autres contribuables. Nous souhaitions que des contribuables – personnes physiques – avec un certain niveau de revenus ne puissent pas bénéficier, grâce à différents dispositifs de réduction ou de crédit d'impôt, d'un taux moyen d'imposition sur le revenu inférieur à un certain seuil. En l'occurrence, nous avons décidé que ce seuil serait de 20 %, mais pourrait ensuite être ajusté suivant la volonté des parlementaires ou des gouvernements successifs.

Je crois encore que cette contribution différenciée était une bonne idée, même si nous pouvons débattre du caractère suffisant de son rendement, de son efficacité ou de la trop grande simplicité des voies de contournement. Souvent, les outils fiscaux nécessitent un pilotage et un ajustement dans le temps, après analyse de leur rendement.

De mémoire, nous avons estimé que le rendement de la CDHR serait compris entre 1,5 et 2 milliards d'euros. Il s'est avéré moindre – notamment en 2024, car la censure a rendu possibles des comportements de distribution des revenus permettant d'échapper à cette mesure. Et même en année pleine, il est probable que ce niveau de rendement ne soit pas encore atteint. Quoi qu'il en soit, le principe de la CDHR est bon, puisqu'il empêche la suroptimisation. Ce n'est pas une question de légalité ou d'illégalité, car il est parfaitement légal d'utiliser les outils de réduction et de crédit d'impôt sur le revenu. Mais nous considérons qu'il ne doit pas

être fait usage de l'optimisation d'une façon excessive, qui permettrait de se voir appliquer un taux d'imposition moyen bien inférieur à celui des autres contribuables.

Les deux mesures fiscales que nous avons proposées pour les grandes entreprises et pour les particuliers à hauts revenus ont nourri de vifs débats, y compris au sein du socle commun fraîchement créé, qui remettait en question – certes, partiellement et temporairement – la politique de baisse de la fiscalité que nous menions depuis 2017.

J'en viens aux conséquences des outils fiscaux. Lorsque j'étais ministre, j'ai souvent invité les parlementaires à réfléchir à la fiscalité non pas sous l'angle des taux, mais sous celui de la dynamique d'assiette créée par les mouvements de taux. C'est important non seulement pour le produit fiscal engendré pour l'État et les finances publiques, mais aussi pour appréhender les dynamiques de comportement et d'investissement – ou, à l'inverse, les dynamiques de mobilité et de contournement que les outils fiscaux peuvent favoriser.

Par ailleurs, les limites imposées tant en matière de taux confiscatoire que par la Constitution et les lois organiques empêchent de modifier les taux de manière inconsidérée.

Pourquoi le débat sur la fiscalité des hauts revenus et des hauts patrimoines est-il si sensible ? D'abord, nous sommes un pays avec une fiscalité importante, dans lequel les hauts revenus et les hauts patrimoines sont fiscalisés. Ensuite, du fait de la progressivité de l'impôt, nous sommes un pays dans lequel près de 10 % des contribuables avec les plus hauts revenus paient environ les trois quarts du produit net fiscal issu de l'impôt sur le revenu (IR) – au sens de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP). Cela démontre qu'il existe une forme de justice fiscale et de redistribution, au moins s'agissant de l'IR. Nous pourrions en discuter s'agissant de la fiscalité en général et des prélèvements obligatoires, mais nos outils démontrent que la progressivité crée une forme de solidarité et de justice fiscales. Celle-ci n'est probablement pas suffisante, sinon le débat serait moins vif. Sans doute faut-il construire de nouveaux outils, comme la CDHR.

Pour autant, j'avais proposé au premier ministre de ne pas toucher à la fiscalité des patrimoines, mais uniquement à celle des hauts revenus – essentiellement du fait de la difficulté à les détecter et à les recenser car, comme je l'ai indiqué, la suppression de l'ISF s'est traduite par la fin des déclarations. D'une certaine façon, en effet, créer une contribution différenciée sur les hauts patrimoines (CDHP) aurait consisté à revenir à l'ISF. Ce n'était pas qu'une question de taux, mais aussi une question de signal. C'est grâce à son climat fiscal davantage pro-investissement, avec la réforme de l'ISF, la *flat tax* et la baisse de l'impôt sur les sociétés, que la France est devenue un pays dans lequel on investit davantage, et le pays le plus attractif d'Europe pour les investissements directs étrangers. Cette dynamique pro-investissement des projets de loi de finances pour 2018 et pour 2019, associée à la baisse des impôts de production, avait créé un formidable mouvement d'investissement et continue de le faire. À cet égard, je ne souhaitais pas envoyer le signal d'un retour en arrière. Je connais trop les effets ravageurs du « zigzag » fiscal sur l'investissement. Il nous fallait de la cohérence.

Je suis favorable à accroître la justice fiscale en créant un empêchement, un bouclier, un seuil pour éviter la suroptimisation de l'impôt sur le revenu. En revanche, recommencer à cibler le patrimoine, comme avec l'ISF, pour démontrer qu'on ne peut pas ou qu'il ne faut pas réinvestir aurait envoyé un signal qui ne serait pas allé dans le bon sens. Je m'y suis donc opposé. C'était aussi la position du premier ministre de l'époque. Les gouvernements successifs ont avancé en la matière, en instaurant notamment la taxe holding. Je n'en étais pas l'auteur, mais je considère qu'elle a au moins le mérite, par rapport à une CDHP, de l'efficacité.

On sait exactement quelle est l'assiette retenue et pourquoi. C'est un choix politique, que je ne fais pas mien. On a le droit de considérer que la taxe holding permet au moins de retenir comme périmètre d'assiette celui des revenus non distribués de façon excessive – lesquels peuvent être taxés, faute d'être réinvestis ou distribués. Ce n'était pas ma position et ce ne l'est toujours pas, mais je considère que nous avons fait un pas utile avec la CDHR, qu'il faut probablement améliorer – en prenant garde à la ligne de crête entre attractivité et fiscalité. Ce qui a été gagné en attractivité et en investissement ne doit pas être cassé par un retour trop brutal en arrière en matière de contribution des hauts revenus et des hauts patrimoines.

La position qui était la mienne, durant les quelques mois que j'ai passés à Bercy, était la même que lorsque j'étais à vos côtés, comme député et comme rapporteur général du budget, et je n'en ai toujours pas changé.

M. Charles de Courson, rapporteur. Face à l'insuffisance manifeste de données, quelles mesures avez-vous prises ou envisagé de prendre pour améliorer la connaissance au sujet des hauts revenus et des hauts patrimoines ?

M. Laurent Saint-Martin. Je n'ai pas eu suffisamment de temps, à Bercy, pour lancer des projets. J'ai été nommé un 21 septembre, ce qui laissait dix jours pour déposer un PLF à examiner en commission et en séance, à l'Assemblée et au Sénat. Je n'ai donc pas engagé de chantier d'ampleur pour la récolte des données. En revanche, dès les premières réunions avec les services – la direction générale des finances publiques, la direction de la législation fiscale et la direction du budget –, j'ai cherché à identifier, grâce à la capacité actuelle de statistiques et de données, des mesures et un outil de justice fiscale permettant un rendement utile à la résorption du déficit public. En l'occurrence, j'avais arbitré en faveur de la CDHR.

Je pense qu'il est nécessaire d'ouvrir des chantiers de captation des données. Par exemple, les investissements dans l'intelligence artificielle, qui seront notamment engagés à Bercy, conduits par le ministre David Amiel, nécessiteront de récolter des données, lesquelles permettront de mieux analyser ce que représentent les hauts revenus et les hauts patrimoines, mais surtout le différentiel entre ces niveaux de revenus et de patrimoines et une juste contribution.

M. Charles de Courson, rapporteur. En janvier, M. Lombard révélait que « des milliers de foyers fortunés avec un revenu fiscal de référence de zéro ne paient aucun impôt sur le revenu ». Une note de la direction générale des finances publiques (DGFIP) a ensuite fait état de 13 335 redevables de l'IFI affichant un revenu fiscal de référence nul ou très faible. En tant que ministre chargé du budget et des comptes publics, avez-vous eu connaissance d'une telle situation ? À cette époque, des contrôles ciblés sur ces foyers étaient-ils menés ?

M. Laurent Saint-Martin. Non, je n'ai jamais eu accès à une note citant de façon documentée le nombre de foyers qui ne paieraient pas ou pas suffisamment d'impôt. Même quand je n'étais plus ministre du budget, j'ai continué à écouter les débats à ce sujet, en tant que membre du gouvernement de François Bayrou et après. Je me souviens qu'un débat avait porté sur le nombre de foyers fiscaux qui avaient un revenu fiscal de référence modeste par rapport à leur patrimoine. Là encore, la difficulté consistait à capter les déclarations, trop complexes à ce stade, pour connaître le bon niveau de contribution.

Une note a été publiée depuis, en janvier, pour préciser ces éléments. Il faut poursuivre ce travail. Mais, à l'automne 2024, aucune note de ce type ne circulait.

M. Charles de Courson, rapporteur. Que pensez-vous de l'argument selon lequel ces contribuables disposeraient de holdings patrimoniales leur évitant de se verser des revenus imposables à l'IR. Par ailleurs, que pensez-vous de la taxe de 20 % inscrite en loi de finances pour 2026 pour les éléments sans lien avec les activités professionnelles logés dans les holdings patrimoniales ?

M. Laurent Saint-Martin. Je vous ferai une réponse technique et une réponse politique.

Techniquement, tant que l'on ne touche pas à l'appareil productif, donc à l'outil professionnel, il peut y avoir du sens à proposer une taxe sur les holdings si l'on considère que les revenus ne sont pas assez distribués, pour inciter à leur investissement dans l'économie réelle ou à leur distribution. C'était le cas de la taxe holding telle qu'elle avait été proposée par le précédent gouvernement, mais pas de la taxe Zucman, qui touche à l'appareil productif et à l'outil professionnel.

Politiquement, toutefois, la taxe holding reste un signal profondément anti-investissement. La plupart des entrepreneurs qui remontent des dividendes de leur société dans leur holding auront des velléités d'investissement, même si l'on ne sait pas à quelle échéance. Or, le capital et le patrimoine étant mobiles, si vous créez un climat fiscal dans lequel vous pressurisez par la fiscalité la nécessité d'investissement, vous risquez de retomber dans le mal français d'un signal anti-attractivité et anti-investissement. Je me méfie de ces outils, car nous sommes dans une économie ouverte et entourés de pays qui engagent des réformes fiscales d'attractivité. Les résultats que nous avons obtenus en la matière au cours des neuf dernières années ne doivent pas être abimés par des signaux. Prenons garde à ne pas grever la dynamique d'investissement, *a fortiori* dans un monde dans lequel la compétition est de plus en plus féroce.

En somme, la taxe holding fait techniquement sens. Mais, politiquement, je mettrai toujours un frein aux outils fiscaux qui ne seraient ni temporaires ni exceptionnels et qui auraient vocation, à la fin, à décourager l'investissement dans notre pays – investissement dont nous avons profondément besoin.

M. le président Jean-Paul Mattei. La technique fiscale ne peut-elle pas avoir un sens politique, notamment celui de la solidarité ? N'aurait-on pas dû prêter davantage attention à la proposition de taxe sur les holdings, qui méritait peut-être des aménagements, mais qui était aussi astucieuse que la CDHR ? N'a-t-on pas manqué quelque chose, en faisant de la politique plutôt que de la technique fiscale ? De nombreux bénéfices encapsulés dans des systèmes de holding ne paient même pas la *flat tax*. Inciter à les réinvestir est vertueux, mais ne peut-on pas se poser la question des suroptimisations, certes légales, qui mettent à mal l'injustice fiscale ?

Par ailleurs, je suis plus tempéré que vous concernant l'effet des réformes fiscales sur l'investissement dans l'entreprise. Ont-elles vraiment incité à investir son épargne dans les entreprises ?

M. Laurent Saint-Martin. Je distingue systématiquement deux conséquences des réformes fiscales. La première est celle de la fiscalité comportementale. La modification du taux ou des modalités de la réduction d'impôt pour souscription au capital d'une société (IR-PME), par exemple, peut directement se traduire par certains comportements d'investissement.

La seconde conséquence, insuffisamment prise en compte dans nos lois de finances, est celle du climat d'investissement créé ou abimé par la première partie d'un PLF. Je n'aurais probablement pas tenu ce propos lorsque j'étais député, mais depuis, j'ai été directeur général de Business France – qui est l'agence chargée de l'attractivité de notre pays –, ministre du budget, puis ministre chargé du commerce extérieur et de l'attractivité. J'ai observé de près les discours, les regards et les décisions d'investissement depuis l'étranger vers la France évoluer en fonction de nos débats et de nos textes fiscaux. Nous faisons partie des pays ayant un taux de prélèvement élevé et dont l'histoire récente d'instabilité fiscale – que j'appelle « zigzag fiscal » – est perçue comme un risque non maîtrisable par les investisseurs.

Ces deux critères de l'efficacité du comportement et du climat d'investissement doivent être analysés ensemble. Le fait que la France soit le premier pays européen pour les investissements étrangers est lié au climat, pas à l'évolution du taux d'imposition sur la production ou à la prolongation de telle ou telle zone franche.

C'est mon expérience. J'ai vu de près la façon dont des décisions économiques ou politiques influencent celles des investisseurs internationaux. En suscitant des incertitudes quant à la capacité à maintenir une politique fiscale favorable à l'investissement, par exemple la dissolution de l'Assemblée a contribué à retarder ou à geler certains investissements durant quelques mois. Ne minimisons pas cet aspect. Oui, la fiscalité est regardée. Oui, elle influe sur les dynamiques d'investissement.

J'estime que la *flat tax* a créé des comportements d'investissement vertueux, mais nous pouvons en débattre. Et lorsque j'ai instauré la CDHR, on m'a d'abord reproché le fait qu'elle augmentait, facialement, la *flat tax* – ce qui était vrai.

M. Christophe Mongardien (EPR). Je comprends qu'il soit difficile de disposer d'une connaissance précise des patrimoines. Mais, s'agissant des hauts revenus, il est possible de s'appuyer sur les données issues des déclarations fiscales.

M. Laurent Saint-Martin. La difficulté concerne surtout le niveau de patrimoine. C'est la raison pour laquelle j'ai rapidement écarté la piste d'une CDHP. D'abord, il aurait fallu revenir à une déclaration plus détaillée. Ce n'était pas impossible, mais cela aurait envoyé un mauvais signal. Ensuite, appréhender l'exhaustivité et la diversité des patrimoines est très complexe.

La CDHR avait la vertu de cibler les revenus distribués et le taux moyen d'impôt sur le revenu. Une mesure est efficace quand elle est lisible, simple et compréhensible. Certes, elle n'a pas empêché des comportements d'évitement. Mais, je le redis plus clairement, la censure du gouvernement de Michel Barnier a empêché son rendement la première année. La censure signifiant *de facto* que la loi ne serait pas promulguée avant la fin de l'année, ce qui changerait l'année de l'assiette, les avocats fiscalistes ont conseillé à leurs clients assujettis à la CDHR de distribuer pour ne pas être touchés. C'est exactement ce qui s'est passé. C'était de l'optimisation légale mais, du fait de la censure, la CDHR a manqué sa cible par rapport à la volonté initiale. Cela ne signifie pas que cette contribution n'est pas nécessaire et ne procurera pas de résultats, mais elle a manqué son premier exercice.

M. Charles de Courson, rapporteur. En effet, le produit de la CDHR qui était prévu à 1,9 milliard d'euros dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2025 s'est finalement élevé à 400 millions. Compte tenu de ce faible rendement, cet outil vous semble-t-il pertinent pour renforcer la contribution des ménages les plus aisés ? Alors que cet impôt devait être

temporaire, que pensez-vous de sa prorogation jusqu'au retour à un déficit public inférieur à 3 %, en application d'un amendement du président Mattei adopté dans la LFI pour 2026 ?

M. Laurent Saint-Martin. Même s'il ne faisait pas l'unanimité dans mon groupe, j'avais émis un avis favorable à cet amendement. En effet, je considère que la justice fiscale n'a pas à être temporaire. Elle est ou elle n'est pas.

Il en va différemment pour la surtaxe IS, qui doit être temporaire pour ne pas mettre à mal l'investissement, l'attractivité et la capacité à créer des champions industriels. Je regrette donc que son application ait été prolongée.

Si l'on considère que la CDHR permet de lutter contre la suroptimisation, il faut la maintenir. J'avais été sensible à l'argument du président, qui proposait d'attendre le retour à un déficit public inférieur à 3 %. Nous pourrions même débattre de la possibilité de la rendre cette contribution pérenne. Je n'y ai jamais été foncièrement opposé.

Le consentement à l'impôt est aussi à prendre en compte. Est-il normal qu'un foyer avec de hauts revenus puisse se voir appliquer un taux d'imposition terriblement bas ? Je crois que non. Je considère qu'il est anormal d'avoir un taux moyen inférieur à 20 %.

M. le président Jean-Paul Mattei. L'investissement dans un pays est favorisé par un climat politique apaisé et par des mesures de justice fiscale. À cet égard, une démocratie est aussi attractive qu'un pays dans lequel on ne paie pas ou peu d'impôt.

M. Laurent Saint-Martin. Je partage vos propos. Lors du débat sur la suspension de la réforme des retraites, les analystes étrangers percevaient celle-ci comme la condition de la stabilité politique. C'est l'exemple le plus parlant. Même s'il n'est pas fiscal, la réforme des retraites est l'une des conditions du rétablissement de nos comptes publics. Alors que deux gouvernements successifs étaient tombés, la lecture de l'attractivité de la France était plus favorable à la suspension de la réforme des retraites, pour maintenir un gouvernement en place et permettre une démocratie plus apaisée. Il arrive ainsi que la stabilité et le climat politiques priment sur la question fiscale ou sur celle des finances publiques.

Idéalement, un pays peut avoir un climat apaisé et être fiscalement ambitieux.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans *La Fabrique de l'impôt, pour un consentement citoyen*, paru en 2020 lorsque vous étiez rapporteur général du budget, vous déploriez la complexité fiscale et appeliez à davantage de simplicité et de lisibilité. Or la fiscalité des hauts revenus se caractérise par l'adoption de multiples mesures exceptionnelles, comme la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR) et la CDHR, qui compliquent la lisibilité fiscale. Comment assurer la taxation des hauts revenus tout en maintenant un système fiscal clair et simple ?

M. Laurent Saint-Martin. La CEHR et la CDHR ne sont pas des outils complexes. La première est simple à comprendre. C'est une surtaxe à l'IR. Certes, elle a été pérennisée alors qu'il avait été promis qu'elle serait temporaire. Mais elle est assez simple à comprendre : le taux marginal est repoussé. Il ne me paraît pas non plus compliqué d'expliquer la CDHR. C'est un plancher, qui empêche de payer moins qu'un certain taux moyen.

Dans mon livre, je n'attaquais pas l'impôt sur le revenu pour les personnes physiques, car je ne considère pas qu'il soit si complexe. En revanche, les niches fiscales, au sein de cet impôt et d'autres, sont devenues d'une complexité trop marquée. Nous avons

d'ailleurs travaillé ensemble, monsieur le rapporteur, à une révision de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) pour drastiquement clarifier et rationaliser l'affectation des taxes – ce qui est une manière de rendre la fiscalité plus lisible, en obligeant à faire un lien entre la nature de la taxe et son bénéficiaire. Nous avons notamment empêché certaines taxes affectées de prospérer, ce qui créait une tuyauterie illisible et abîmait l'universalité budgétaire.

Je pense toujours ce que j'ai écrit dans ce livre. Un chemin a été dessiné à travers la modernisation de la Lolf que nous avons votée ensemble en 2022.

Par ailleurs, je suis opposé à une fusion entre la contribution sociale généralisée (CSG) et l'IR. Elle abîmerait la CSG, qui ne souffre pas de mitage par des niches fiscales, et serait le meilleur moyen de perdre encore en lisibilité.

M. Charles de Courson, rapporteur. La CEHR n'était pas seulement un impôt additionnel, puisque son assiette n'était pas la même que celle de l'IR. Le dispositif est donc de moins en moins clair.

Quand on additionne l'IR, la CSG, la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), le prélèvement à la source pour les revenus du patrimoine, la France a des taux marginaux très élevés. Avec les majorations et le taux marginal à 45 %, on arrive autour de 61 % – mais ce n'est pas lisible. Pourquoi n'avez-vous pas proposé de remonter le taux marginal en conservant l'assiette de la CEHR ?

M. Laurent Saint-Martin. C'est une simplification possible, en effet, même si elle ne changerait pas grand-chose compte tenu du nombre de foyers concernés. Pour autant, cela ne réglerait en rien la difficulté de lisibilité liée au cumul des prélèvements obligatoires.

Nos prélèvements obligatoires sont complexes, parce qu'ils sont diversifiés dans la mesure où les comptes sociaux et les comptes de l'État sont financés différemment, suivant des gouvernances différentes. En tout état de cause, nul doute que ce que d'aucuns appellent le ras-le-bol fiscal vient d'abord du fait qu'on ne sait pas suffisamment où est l'assiette, qui est contribuable et à quel moment on paie.

Comme je l'indiquais dans mon livre, la simplicité ne signifie pas nécessairement moins de prélèvements obligatoires, lesquels ont des vertus. Je défends la nécessité de l'impôt, mais sa meilleure compréhension par les contribuables est la clé du consentement. Les révolutions commencent toujours par un faible consentement à l'impôt.

M. Charles de Courson, rapporteur. La création d'une CDHP a fait l'objet d'un long débat au sein du gouvernement autour du texte initial du projet de loi de finances pour 2026. Aviez-vous travaillé à un projet de taxation différentielle du patrimoine, lorsque vous étiez ministre ? Le cas échéant, pour quelles raisons avoir écarté un tel impôt ?

M. Laurent Saint-Martin. Cette piste a été brièvement évoquée, puis rapidement écartée, d'abord pour une raison de signal envoyé quant à la fiscalité française. Alors que nous étions le premier gouvernement post-dissolution, je trouvais qu'il était politiquement et techniquement plus fluide, plus efficace, plus juste et davantage en lien avec notre action des années précédentes de ne pas envoyer le signal d'un retour à l'ISF. Je l'assume. J'y suis d'ailleurs toujours opposé.

Il faut aussi tenir compte de la mobilité du patrimoine. Vous pouvez aller vous faire taxer ailleurs, dans des pays dont la fiscalité est plus clémentine. C'est cela, le vrai problème.

Monsieur le rapporteur, vous disiez souvent que l'ISF était l'impôt des millionnaires, pas des milliardaires. Il ne sera de même pour la CDHP : on ne résoudra pas ce qui peut être perçu – à juste titre – comme une injustice fiscale tant qu'il n'y aura pas, au minimum, une coordination européenne. L'enjeu consiste aussi à avancer à l'échelle mondiale, dans le cadre du pilier 3 de l'initiative de l'OCDE pour renforcer la démocratie, relatif aux très hauts revenus et qui doit être étendu aux très hauts patrimoines. Ceux qui considèrent que c'est un vœu pieux se trompent. La réelle justice fiscale passera par là, car la mobilité des patrimoines restera le premier moyen d'évitement.

La taxe holding, en revanche, présente un intérêt non seulement du fait de l'efficacité de son rendement, mais parce qu'elle empêche cet évitement en obligeant à réinvestir plus rapidement. Ce mécanisme est plutôt vertueux.

M. le président Jean-Paul Mattei. En 2017, nous étions députés ensemble. Quand on nous a proposé la transformation de l'ISF en IFI, je ne m'attendais pas à une révolution. L'un des inconvénients de l'ISF était qu'il pouvait toucher le patrimoine professionnel qui n'était pas l'outil de travail. Les actionnaires y étaient donc soumis pour leurs investissements dans les entreprises dont ils n'étaient pas dirigeants. N'aurait-on pas pu se contenter d'exonérer tout euro investi dans l'entreprise et de continuer à taxer le reste ? Pourquoi s'être concentré sur l'immobilier ? La transformation de l'ISF en IFI n'incite en rien à investir dans l'entreprise. Aurait-on pu être plus incitatif en la matière ?

M. Charles de Courson, rapporteur. Les grandes réformes ont été la suppression de l'ISF sur les valeurs mobilières hors biens professionnels, ainsi que le prélèvement forfaitaire unique (PFU). Mais les biens immobiliers et les loyers tirés des investissements immobiliers relèvent toujours de l'IFI, et pas du PFU. N'y a-t-il pas là une aberration économique ? Considérez-vous l'investissement immobilier comme une rente ?

M. Laurent Saint-Martin. Il peut l'être, mais il ne l'est pas par définition. Le choix qui avait été effectué s'inscrivait dans un programme présidentiel. Si les finances publiques l'avaient permis, l'abolition totale de l'ISF aurait pu être proposée. Mais des arbitrages ont dû être effectués, entre la baisse de la fiscalité et ce que les finances publiques permettaient, alors que nous réduisions notre déficit public.

La création du PFU et la suppression de l'ISF pour les valeurs mobilières ont été utiles. En 2018, le produit du PFU a ainsi été supérieur à celui que nous observions avec le barème sur les revenus du capital.

M. le président Jean-Paul Mattei. Il y a eu des effets cumulés.

M. Charles de Courson, rapporteur. Il y a eu des distributions de dividendes.

M. Laurent Saint-Martin. Bien sûr. Il n'empêche que ces mesures ont eu des effets et que les recettes fiscales existent. Je serai moins sévère que vous, concernant la réforme de l'ISF. Elle a amélioré le climat d'investissement individuel. Pour autant, elle n'a pas produit suffisamment d'effet à elle seule. Il aurait probablement fallu mettre à disposition des contribuables concernés plus d'outils permettant d'investir dans l'économie réelle.

Monsieur le rapporteur, vous êtes un défenseur des unités de compte dans les contrats d'assurance vie. Leur part reste trop faible, à l'instar de la culture française de l'investissement dans les entreprises, cotées ou non. Même si la loi relative à la croissance et la

transformation des entreprises, dite Pacte, a créé des accélérateurs, on aurait pu renforcer les véhicules d'investissement pour les particuliers qui n'étaient plus assujettis à l'ISF, même s'ils l'étaient à l'IFI.

M. Charles de Courson, rapporteur. Au moment de la préparation du PLF pour 2025, la Cour des comptes a publié un rapport relatif aux droits de succession. Elle proposait notamment de mener une réforme des droits de succession à rendement constant, fondée sur un resserrement des dispositifs dérogatoires et une baisse ciblée des taux. Comment avez-vous accueilli ce rapport ? Quelles suites avez-vous éventuellement voulu y donner ?

M. Laurent Saint-Martin. La fiscalité des transmissions – successions ou donations – nourrit un débat passionné. De mémoire, nous n'avions pas donné suite au rapport de la Cour des comptes. Je vous apporterai une réponse écrite plus précise.

Le consentement à l'impôt passe par des modalités fiscales largement comprises. En l'occurrence, j'ai pensé toujours que le sujet de la fiscalité des transmissions était trop explosif et insuffisamment consensuel pour appliquer les réformes proposées par la Cour. Je rappelle que nous étions en majorité relative et qu'il nous fallait trouver un chemin politique.

M. Christophe Mongardien (EPR). La suppression de l'abattement sur les pensions de retraite au titre des frais professionnels figurait parmi les mesures fiscales discutées pour établir le budget pour 2026. Considérez-vous qu'il s'agirait d'une mesure de justice fiscale ?

M. Laurent Saint-Martin. Là encore, il faut distinguer le versant politique du versant technique. Techniquement, rien ne justifie cet abattement. Politiquement, il a été maintenu pour compenser les non-revalorisations. Si vous le supprimiez, on vous répondrait que vous avez techniquement raison, mais politiquement tort.

La vraie question est celle de la répartition durable des revenus et des niveaux de vie entre les pensionnés et les actifs. Si ce levier peut y participer, je n'y suis pas opposé. Mais il serait erroné d'appréhender cet abattement de 10 % uniquement sous l'angle technique.

M. Christophe Mongardien (EPR). Il me semble que des amendements visaient à remplacer cet abattement de 10 % par un montant forfaitaire, permettant d'avantager les personnes avec une pension plutôt faible et de plafonner l'abattement de celles avec une pension plus élevée.

M. Laurent Saint-Martin. Vous avez raison. Le sujet des pensions, en France, est d'abord celui des pensions élevées. Nous sommes quelques-uns à avoir proposé, à l'époque, d'augmenter la CSG au-delà d'un certain niveau de retraite. Vous vous souvenez combien le débat avait été animé, dans le pays et au sein de la représentation nationale.

M. le président Jean-Paul Mattei. Des parlementaires ont écarté la piste de la taxe Zucman, pour réfléchir à un ISF allégé sur le patrimoine dit improductif, sans doute maladroitement. Comment trouver un atterrissage qui ne casserait pas la dynamique économique ?

M. Laurent Saint-Martin. Nous devons avoir ce débat. Je n'ai jamais été contre la taxe Zucman, mais je considère qu'elle ne fonctionne pas pour l'outil professionnel, qui est pourtant central dans la problématique. Qui plus est, la piste qui consisterait à s'endetter pour la payer ou à demander à l'État de prendre des participations à travers Bpifrance ne me convient

pas, car elle irait à l'encontre de la liberté d'entreprendre et de la création de valeur. J'y suis opposé pour des raisons techniques et pragmatiques.

La question de la mobilité reste centrale. Je ne fais pas partie de ceux qui estiment que les travaux internationaux sont perdus d'avance. Nous pouvons débattre à plusieurs pays d'une harmonisation fiscale. Le pilier 3 de l'OCDE est une voie qu'il convient de prolonger. L'impôt minimum des grandes entreprises pourrait être adapté aux très hauts revenus et envisagé pour les patrimoines. Aucun de ces sujets ne doit être tabou. Votre commission d'enquête a raison d'en débattre, et le Parlement a raison de le faire pour chaque PLF.

Pour en revenir à la taxe Zucman, j'ai toujours considéré comme préoccupant le manque de considération de la valorisation des actifs par rapport aux revenus réels. Comment payer des impôts au titre de la valorisation estimée d'une entreprise lorsqu'on ne se rémunère pas ? Nous avons cité l'exemple d'Arthur Mensch, cofondateur de Mistral, mais cela vaut pour de nombreux créateurs d'entreprise. Faire payer sur la valorisation d'une entreprise qui peut entièrement changer demain est anti-économique, anti-prise de risque, anti-crédation de valeur et anti-entreprise. J'y resterai donc formellement opposé. Notre pays a réussi à prendre le virage des créations d'entreprises et de l'investissement. Ne le cassons pas avec des mesures fiscales prohibitives, voire confiscatoires.

M. Christophe Mongardien (EPR). D'après vous, si l'on excluait les actifs professionnels de la taxe Zucman et si l'on remontait ce dispositif à l'échelle de l'OCDE, cela pourrait fonctionner ?

M. Laurent Saint-Martin. Oui. Il peut y avoir un travail de justice fiscale à l'échelle internationale pour les plus hauts patrimoines. La différence des niveaux de patrimoine s'accroît dans le monde, de même que l'écart-type avec le taux moyen d'imposition.

M. Charles de Courson, rapporteur. Faut-il inclure ou non les biens professionnels dans les taxes de type Zucman ? Faudrait-il plafonner un impôt différentiel sur le patrimoine en fonction du revenu – et quel revenu, le cas échéant ? Un succédané de taxe Zucman, avec un taux de 0,5 %, avait été adopté à la fin de la présidence de Nicolas Sarkozy. Ce dispositif excluait les biens professionnels, mais incluait les assurances vie et n'était pas plafonné. À la surprise de certains, le Conseil constitutionnel avait estimé que ce taux permettait à tous les détenteurs de patrimoines de payer cette taxe sur le revenu disponible.

M. le président Jean-Paul Mattei. Merci, monsieur le ministre.

L'audition s'achève à quinze heures cinq.

Membres présents ou excusés

Membres présents ou excusés

Présents. – M. Jean-Paul Mattei, M. Charles de Courson, M. Philippe Bonnacarrère, M. Christophe Mongardien.