

Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital

Rapport final



COMITÉ D'ÉVALUATION DES RÉFORMES DE LA FISCALITÉ DU CAPITAL

Rapport final

Président du comité
Cédric Audenis

Rapporteur
Ruben Fotso





COMPOSITION DU COMITÉ

Président

Cedric Audenis, commissaire général adjoint de France Stratégie

Économistes

Camille Landais, président délégué du Conseil d'analyse économique

Étienne Lehmann, professeur d'économie, Paris II Panthéon Assas

David Thesmar, professeur d'économie, MIT

Personnalités qualifiées¹

Serge Bru, CFTC

Yves Dubief, MEDEF

Gérard Orsini, CPME

Marc Wolf, CFDT

Représentant du Conseil des prélèvements obligatoires

Guilhem Blondy, secrétaire général

Représentants de l'administration

Banque de France – **Olivier Garnier**, directeur général des statistiques, des études et de l'international

Direction générale des Finances publiques – **Denis Boisnault**, chef du département des études et statistiques fiscales

Direction générale du Trésor – **Dorothée Rouzet**, cheffe économiste

Insee – **Pauline Givord**, cheffe du département des études économiques

¹ Christine Fabresse (BPCE) a souhaité se retirer pour raisons personnelles.

Rapporteur

Ruben Fotso, France Stratégie

Contributeur principal

Clément Dherbécourt, France Stratégie

Autres contributeurs

Pierre-Yves Cusset, France Stratégie

Charlotte Combier, France Stratégie

Denis Boisnault, direction générale des Finances publiques

Pascal Bugnot, direction générale des Finances publiques

Guillaume Note, direction générale des Finances publiques

François Guinouard, Banque de France



SOMMAIRE

Avis du comité	9
Introduction	23
Chapitre 1 – Les réformes de 2018 sur la fiscalité du capital	25
1. Rappel du contexte	25
1.1. Le périmètre de la fiscalité du capital en France.....	25
1.2. L'imposition sur la fortune des ménages avant 2018.....	28
1.3. L'imposition des revenus du capital des ménages avant les réformes de 2018.....	35
2. Rappel des réformes de 2018 et de leurs effets directs	50
2.1. Rappel des réformes de 2018.....	50
2.2. Les effets directs des réformes 2018.....	62
3. Rappel des enseignements de la littérature	75
3.1. La littérature théorique	75
3.2. La littérature empirique	75
4. Quelques éléments macroéconomiques de comparaison internationale sur les prélèvements sur le capital	78
4.1. Part des prélèvements sur le capital des ménages et entreprises dans le PIB	78
4.2. Imposition des bénéfices des sociétés.....	84
4.3. Comparaison internationale en termes de revenus distribués et d'épargne nette, rapportés à l'excédent net d'exploitation	85
5. Une comparaison internationale de la fiscalité du capital des ménages sur cas-type à partir des études de l'OCDE	89
5.1. Sur la base des taux marginaux d'imposition.....	89
5.2. Sur la base des taux d'imposition effectifs moyens	96

Chapitre 2 – Ce que l'on a appris sur les caractéristiques de l'ISF 111

1. L'ISF était progressif... mais pas pour tout le monde.....	111
1.1. Le mécanisme d'exonération des biens professionnels limitait la progressivité de l'ISF	112
1.2. Le mécanisme de plafonnement limitait la progressivité de l'ISF	115
1.3. Malgré l'ISF, le système fiscal français n'était pas progressif pour les milliardaires, si l'on tient compte de leur revenu « non distribué »	118
1.4. La baisse tendancielle du taux d'imposition des hauts patrimoines avait commencé bien avant 2018.....	128
2. Le plafonnement de l'ISF conduisait une partie des contribuables fortunés à optimiser le montant des revenus déclarés	132
2.1. Qui étaient les ménages plafonnés ?.....	135
2.2. Quels effets comportementaux de la suppression ponctuelle du plafonnement en 2012 ? ...	142
2.3. La réforme de 2018 a conduit beaucoup de ménages plafonnés à augmenter leur revenu fiscal de référence.....	146
3. L'ISF avait-il un impact négatif sur la dynamique des entreprises de taille intermédiaire (ETI) ?	154
3.1. Les actionnaires des entreprises de taille intermédiaire étaient confrontés à des taux d'imposition effectifs de l'ISF plus élevés que les autres catégories d'entreprise.....	154
3.2. Aucun effet de l'ISF n'a pu être identifié, sur la dynamique des ETI ou sur un surversement de dividendes.....	158

Chapitre 3 – Éléments de cadrage post-réformes de 2018..... 167

1. Éléments de cadrage macroéconomique sur le financement de l'économie	167
1.1. En 2022, les flux de placements financiers des ménages restent nettement supérieurs à celui d'avant la crise sanitaire	168
1.2. La part des flux de placements vers les actions reste supérieure à sa moyenne de long terme	169
1.3. Le flux d'emprunts bancaires connaît un rebond en 2022 après avoir ralenti en 2021	172
1.4. Les investissements directs étrangers retrouvent en 2022 un niveau comparable à celui des années pré-Covid.....	173
2. Des bénéfices des entreprises aux recettes de l'impôt sur les sociétés et du prélèvement forfaitaire unique	174
2.1. Des bénéfices bruts aux revenus distribués des sociétés	175
2.2. Des revenus distribués des sociétés à l'assiette du PFU.....	181

3. Évolution des revenus et patrimoines imposables jusqu'en 2021 à partir des données fiscales individuelles.....	186
3.1. Les revenus mobiliers, en forte progression en 2021, tirent les hauts revenus.....	186
3.2. À ce stade, on n'identifie pas de réallocation de patrimoine en défaveur de l'immobilier.....	195
4. Depuis 2018, les retours de contribuables à l'IFI dépassent les départs	198
5. Analyse des plus hauts patrimoines à partir des données de l'enquête Histoire de vie et Patrimoine.....	201
5.1. L'évolution des hauts patrimoines et de leur composition entre 2014 et 2020.....	201
5.2. Impact du remplacement de l'ISF par l'IFI sur les hauts patrimoines.....	208
6. Évolution de recettes fiscales	213
6.1. En 2022, le coût budgétaire du remplacement de l'ISF par l'IFI serait vraisemblablement de plus de 4 milliards d'euros.....	213
6.2. Le coût budgétaire du PFU serait annulé les premières années si l'on tient compte de l'augmentation induite des dividendes.....	215
7. Éléments qualitatifs sur les réformes de 2018.....	217

Chapitre 4 – Évaluation des effets des réformes de 2018 sur le tissu productif.....221

1. Rappel des évaluations des effets « à la marge intensive ».....	221
1.1. Évaluation économétrique des effets du prélèvement forfaitaire unique (PFU).....	221
1.2. Évaluation économétrique du remplacement de l'ISF par l'IFI.....	226
2. Nouvelles évaluations des effets « à la marge extensive ».....	227
2.1. Réallocation des dividendes et plus-values mobilières dans d'autres entreprises	228
2.2. Impact des réformes sur les créations d'entreprises et les départs et retours des entrepreneurs.....	237
2.3. Impact de l'expatriation d'un actionnaire de référence sur l'activité de l'entreprise	254

ANNEXES

Annexe 1 – Lettre de mission.....	265
Annexe 2 – Dispositifs incitatifs d'allègement de l'ISF qui étaient applicables juste avant les réformes 2018	267
Annexe 3 – Les règles spécifiques applicables aux revenus de l'actionariat salarié.....	269
Annexe 4 – Modification des régimes fiscaux applicables aux produits d'épargne logement, aux BSPCE et aux AGA	271

Annexe 5 – Part de foyers fiscaux à hauts revenus financiers ou assujettis à l'ISF/IFI, par département.....	273
Annexe 6 – Rémunération des actionnaires et des créanciers, impôt sur le revenu des sociétés et épargne nette rapportées à la valeur ajoutée – Sociétés non financières, France versus Union européenne.....	277
Annexe 7 – Taux d'imposition effectifs intégrés et non intégrés	279
Annexe 8 – Détails de calcul des taux d'imposition effectifs intégrés et non intégrés pour la France.....	285
Annexe 9 – Note sur les départs à l'étranger produite par la DGFIP	293
Annexe 10 – Photographie de l'imposition sur la fortune immobilière, année 2022.....	303
Annexe 11 – Données sur les plus-values « apport-cession » (art. 150-0-B CGI)	305
Bibliographie	307



AVIS DU COMITÉ

Le comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital a été installé en décembre 2018, c'est-à-dire un an après le lancement de la profonde rénovation de la fiscalité du capital portée par le gouvernement et votée par le législateur : instauration d'un prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus de l'épargne et remplacement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) par un impôt recentré sur la fortune immobilière (IFI). Complémentaire de ces transformations, la baisse de l'impôt sur les sociétés (IS) a été programmée sur l'ensemble du quinquennat, avec un taux normal de 25 % pour toutes les entreprises à partir de 2022.

Le comité a publié trois rapports, en octobre 2019, 2020 et 2021, et des éléments d'actualisation en octobre 2022. Ces travaux ont d'abord permis de rassembler les enseignements *a priori* d'une revue de la littérature théorique et empirique sur les effets de la fiscalité du capital, au niveau français et international. Ils ont situé la France avant et après la réforme par rapport aux autres pays développés en matière d'imposition des ménages sur leur patrimoine et sur les revenus. Enfin, ces rapports ont permis de présenter les éléments d'évaluation *ex ante* disponibles de la réforme de 2018 ainsi que les premiers éléments chiffrés *ex post* sur les contribuables qui en bénéficiaient et sur le coût pour les finances publiques. Des évaluations *ex post*, commandées par France Stratégie pour le comité, ont été présentées sur la barémisation des revenus du capital en 2012, puis sur les effets du PFU et du remplacement de l'ISF par l'IFI. Le comité avait complété ces résultats quantitatifs par des éléments d'ordre qualitatif (audition de représentants d'associations professionnelles, résultat d'une enquête menée auprès de gérants de portefeuille).

Ce quatrième et dernier rapport actualise les éléments chiffrés fournis dans les précédents rapports, complète la comparaison internationale avec une étude de l'OCDE sur les taux d'imposition moyens et présente les résultats de deux nouvelles études commandées par France Stratégie pour le comité. La première analyse en détail les effets du plafonnement de l'ISF. La seconde prolonge l'évaluation *ex post* des effets des réformes de 2018 présentée dans le rapport 2021, par une tentative d'identification d'effets « à la marge extensive », c'est-à-dire sur les comportements de réinvestissement et sur les créations d'entreprises.

De l'ensemble de ces travaux, accumulés sur près de cinq ans, le comité retient les enseignements suivants.

Sur les caractéristiques de l'ISF

Les analyses sur l'ISF menées depuis 2019 par le comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital nous ont permis de tirer des leçons sur l'ISF, indépendamment du bilan qui peut être dressé de son remplacement par l'IFI. Ces leçons portent en particulier sur la progressivité de l'ISF, sur le rôle joué par son plafonnement et enfin sur son impact spécifique sur les entreprises familiales de taille intermédiaire (ETI).

En raison du mécanisme de plafonnement¹, l'ISF taxait peu les plus fortunés

Exprimé par rapport à l'ensemble du patrimoine (et non au seul patrimoine taxable), l'ISF était un impôt progressif jusqu'au seuil du dernier millième, soit les 0,1 % les plus fortunés. Puis le taux d'imposition était stable jusqu'au seuil du dernier dix-millième, avant de fortement diminuer pour les plus fortunés. Alors que le taux marginal de l'ISF s'établissait facialement en 2017 à 1,5 %, le taux d'imposition effectif pour les 0,001 % plus fortunés était de 0,1 %, par rapport à l'ensemble de leur patrimoine. Cet écart, par rapport au barème facial, s'expliquait essentiellement par le plafonnement de l'ISF. L'exclusion des biens professionnels de l'assiette de l'ISF réduisait également la progressivité, mais marginalement par rapport au plafonnement.

Le plafonnement de l'ISF aurait eu un coût budgétaire de l'ordre de 2 milliards d'euros, bénéficiait largement aux plus fortunés et constituait une opportunité d'optimisation fiscale

Le plafonnement n'a toujours concerné qu'un nombre restreint de contribuables. Il s'appliquait à moins de 12 000 foyers fiscaux en 2017 et profitait surtout aux plus fortunés : 84 % de ceux déclarant un patrimoine taxable de 100 à 200 millions d'euros étaient plafonnés, déclarant des revenus ne représentant que 0,2 % de leur patrimoine. À l'opposé, moins de 3 % des assujettis déclarant moins de 3 millions de patrimoine étaient plafonnés. Le plafonnement était durable : 60 % des « plafonnés » une année donnée l'étaient encore dans les quatre années suivantes.

Les plafonnés avaient davantage de liquidités et d'assurance-vie que les non-plafonnés. Les propriétaires à patrimoine « modéré » et à très faibles revenus – dont un des archétypes serait le « retraité de l'île de Ré » – ne constituaient qu'une minorité des plafonnés.

¹ Le mécanisme du plafonnement réduit le montant d'ISF/IFI de sorte que la somme de l'ISF/IFI, de l'IR et des prélèvements sociaux ne dépasse pas 75 % du revenu déclaré à l'impôt sur le revenu l'année précédente.

La réduction d'impôt induite par le plafonnement était fortement croissante avec le niveau de patrimoine : anecdotique jusqu'au dernier décile, la réduction du taux d'imposition montait à 0,3 % du patrimoine au seuil d'entrée du top 1 % et à près de 1 point pour le top 0,1 %.

Enfin, le plafonnement engendre mécaniquement un taux marginal d'imposition sur les revenus très élevés – de 75 % –, ce qui constitue une forte incitation à optimiser le montant des revenus déclarés. L'IPP a vérifié que c'était effectivement le cas, si bien que le coût budgétaire réel du plafonnement, incluant les pertes de recettes sur les revenus minorés, aurait été de l'ordre de 2 milliards d'euros, le double du coût « statique » estimé par la DGFIP.

En revanche, aucun effet de l'ISF sur l'activité des ETI n'a pu être identifié

Un des arguments fréquemment avancés à l'encontre de l'ISF est qu'il engendrait une politique de distribution importante de dividendes, afin de permettre aux actionnaires principaux de s'en acquitter. Ces versements de dividendes seraient susceptibles d'affecter en retour l'investissement et la performance des entreprises. Les mécanismes d'exonération de biens professionnels pallient en partie ces effets négatifs, mais sont eux-mêmes susceptibles de générer d'autres effets indésirables pour les entreprises, en décourageant les transmissions et la circulation du capital ainsi qu'en favorisant les entreprises à capital fermé au détriment d'entreprises à capital dispersé.

L'ISF représentait en moyenne de l'ordre de 1 % du revenu des actionnaires, mais cette part était élevée pour certaines entreprises : pour 10 % des ETI, l'ISF représentait plus de 15 % du revenu fiscal de référence (RFR) des actionnaires.

Cette exposition à l'ISF conduisait-elle les entreprises à verser davantage de dividendes ou à réduire leurs investissements ? À la lumière des estimations réalisées par l'IPP, il semble difficile de mettre en évidence un tel effet quand on compare le comportement des entreprises dont les actionnaires ont beaucoup bénéficié de la suppression de l'ISF avec celui des entreprises dont les actionnaires ont été peu concernés.

Sur le remplacement de l'ISF par l'IFI

La suppression de l'ISF n'a pas bénéficié spécifiquement aux plus fortunés

Parmi les foyers s'acquittant de l'ISF en 2017, environ les deux tiers n'étaient plus assujettis à l'IFI en 2018. Sur l'ensemble des contribuables anciennement à l'ISF, le montant d'impôt sur la fortune a baissé de 6 500 euros environ (1 600 euros en 2018 contre 8 000 euros en 2017), soit 3,5 % de leur RFR. Les contribuables restés à l'IFI ont vu leur impôt sur la fortune passer de 10 000 euros à 5 000 euros en moyenne, soit une baisse de 1,6 % de leur RFR. Les sortants de l'IFI sont passés de 7 000 euros à 0 euros (baisse de 5 % de leur RFR).

La baisse du taux d'imposition du patrimoine taxable au sens de l'ISF est maximale pour les contribuables ISF aux alentours du 99^e centile : pour ces derniers, l'écart entre l'IFI 2018 et l'ISF 2017 représente environ 0,5 % du patrimoine taxable de 2017, contre 0,1 % pour les moins fortunés des contribuables ISF et 0,35 % pour le millième le plus fortuné.

La baisse du taux d'imposition est particulièrement hétérogène pour ce dernier millième : elle est quasi nulle pour un quart d'entre eux (soit qu'ils ne payaient pas d'ISF via le plafonnement, soit que leur patrimoine est essentiellement immobilier).

Il est enfin à noter que le plafonnement continue aujourd'hui à bénéficier à environ 2 000 foyers fiscaux, 1,5 % des assujettis à l'IFI, mais à environ 50 % de ceux déclarant plus de 20 millions d'euros de patrimoine immobilier net taxable.

À ce stade, on n'observe pas, sur les foyers anciennement assujettis à l'ISF, de réorientation de leur patrimoine en défaveur de l'immobilier

Un des objectifs du remplacement de l'ISF par l'IFI est d'aboutir à une réorientation des investissements en faveur des actifs mobiliers. Si on se concentre sur les assujettis à l'ISF détenteurs en 2014 de plus de 3 millions d'euros d'actifs immobiliers, on avait observé une augmentation notable du nombre de foyers déclarant une baisse de plus de 1 million d'euros de leur patrimoine immobilier (14 % en 2018, contre 6 % à 7 % les années précédentes). Mais les années suivantes (entre 2019 et 2021), ces baisses ont été beaucoup moins fréquentes et toujours inférieures aux hausses de montant équivalent.

En 2022, le coût budgétaire du remplacement de l'ISF par l'IFI serait vraisemblablement supérieur à 4 milliards d'euros

En 2018, pour sa première année d'existence, les recettes d'IFI se sont élevées à 1,29 milliard d'euros¹. Depuis lors, elles n'ont cessé d'augmenter, atteignant en 2022 1,83 milliard, soit une progression de 42 % en quatre ans. Cette augmentation provient majoritairement de la progression du nombre d'assujettis (+ 23 %, de 133 000 à 164 000), mais aussi de l'augmentation de l'impôt moyen (+ 15 %, de 9 700 à 11 200 euros).

Quelles auraient été les recettes d'ISF en l'absence de réforme ? Il est difficile de répondre à cette question, tout au plus peut-on donner des ordres de grandeur. En 2017, les recettes de l'ISF se sont élevées à 4,2 milliards d'euros, et le comité dans son premier rapport en 2019 estimait que le remplacement de l'ISF par l'IFI avait conduit en 2018 à une perte de recettes de 3,1 milliards. En d'autres termes, l'IFI représentait en 2018 29 % des recettes potentielles d'ISF. Sous l'hypothèse que les recettes d'ISF auraient crû au même rythme que les recettes d'IFI – autrement dit si ce rapport de proportion était resté stable

¹ Hors contrôle fiscal et régularisation des avoirs non déclarés à l'étranger.

–, les recettes d’ISF en 2022 auraient été égales à 6,3 milliards d’euros, et la perte de recettes liées à son remplacement par l’IFI se serait donc élevée à 4,5 milliards d’euros.

Depuis 2018, les retours de contribuables à l’IFI dépassent les départs à l’étranger

Depuis le passage de l’ISF à l’IFI, on observe une baisse du nombre d’expatriations de foyers résidents en France et une hausse des retours sur le territoire national de foyers soumis à l’imposition sur le patrimoine. Depuis 2018, le nombre de retours de foyers taxables à l’IFI dépasse ainsi chaque année le nombre de départs (380 retours contre 260 départs en moyenne de 2018 à 2021), alors qu’on constatait l’inverse pour les flux de contribuables à l’ISF (370 retours contre 950 départs en moyenne de 2011 à 2016). Cette évolution porte toutefois sur de petits effectifs, de l’ordre de quelques centaines, à comparer avec les quelque 150 000 contribuables assujettis à l’IFI. Au total, les redevables revenus sur le territoire français en 2021 ont acquitté ensemble environ 5,5 millions d’euros d’IFI en 2022, soit environ 0,3 % de l’IFI acquitté au niveau national. Les contribuables partis en 2021, moins nombreux, avaient acquitté ensemble environ 3,8 millions d’euros d’IFI en 2019.

L’enjeu budgétaire nécessiterait de prendre l’ensemble des impôts, mais serait vraisemblablement de second ordre. Au-delà de l’impact budgétaire, la question de l’impact sur le tissu productif se pose. Dans une étude commandée par France Stratégie, l’IPP suggère qu’en moyenne les entreprises dont l’actionnaire de référence quitte la France connaissent dans les années suivantes une évolution de leur activité économique dégradée par rapport aux autres entreprises.

Sur la mise en place du PFU

La mise en place du PFU aurait été autofinancée les premières années

La forte progression des dividendes déclarés par les ménages au titre de 2018 à 2020 – environ 23 milliards d’euros, contre 14 milliards de 2013 à 2017 – est comparable par son ampleur à la chute enregistrée en 2013, au moment où les revenus mobiliers ont été intégrés au barème progressif de l’IR.

France Stratégie a contracté avec deux équipes de recherche pour évaluer quelle part de cette hausse des dividendes en 2018 est due à la mise en place du PFU. Ces équipes ont rencontré de grandes difficultés méthodologiques pour mener cette évaluation (Encadré). Elles ont été à même d’établir l’existence d’un effet causal de l’instauration du PFU sur le versement de dividendes aux ménages, mais sans pouvoir évaluer un ordre de grandeur au niveau macroéconomique.

Malgré ces évaluations peu conclusives, le comité a considéré dans son rapport de 2021 que la majorité de cette augmentation a bien été causée par l'instauration du PFU. Plusieurs éléments plaident en ce sens :

- les résultats des évaluations de la réforme de la barémisation de 2013, qui peut être considérée à maints égards comme la réforme miroir du PFU, sont sans ambiguïté ;
- au niveau macroéconomique, les dividendes ont chuté en 2013 simultanément à la mise en place de la barémisation, puis ont retrouvé leur niveau initial en 2018 simultanément à la mise en place du PFU, pour se maintenir à ce niveau en 2019 et 2020 ;
- le surcroît de versement de dividendes est essentiellement observé chez les entreprises non cotées contrôlées par des personnes physiques, susceptibles de pouvoir adapter le montant de dividendes versés en fonction de leur fiscalité.

Encadré – L'identification de l'effet du PFU sur l'augmentation des dividendes en 2018

France Stratégie a contracté avec deux équipes de recherche pour tenter d'évaluer directement l'effet du PFU de 2018, mais ces équipes ont rencontré de grandes difficultés à identifier des groupes de contribuables « traités » (c'est-à-dire fortement concernés par la réforme) et des groupes « de contrôle » (faiblement concernés). La réforme de 2013 affectait tout particulièrement un groupe relativement restreint de contribuables bien identifiés : les individus qui déclaraient régulièrement des dividendes au prélèvement forfaitaire libérateur (PFL) avant sa suppression. À l'inverse, le PFU bénéficie potentiellement à un groupe de contribuables plus large : l'ensemble des foyers fiscaux dont les revenus postérieurs à 2017 les auraient situés, en l'absence de réforme, dans les tranches marginales d'imposition à 30 %, ou surtout 41 % et 45 %. Or ceux-ci ne sont pas aisément identifiables avant la réforme. En particulier, ils ne peuvent être assimilés que de manière très approximative à ceux qui appartenaient aux tranches supérieures d'imposition en 2017. De fait, un certain nombre de contribuables avec des revenus d'activité élevés peuvent n'avoir que peu de patrimoine mobilier, donc ne pas bénéficier particulièrement de la réforme du PFU, bien qu'ils fassent partie des tranches supérieures d'imposition marginale. Symétriquement, une partie des dirigeants d'entreprise, dont les dividendes peuvent représenter une part importante de leurs revenus, donc bénéficier fortement de la mise en place du PFU, ont pu réduire après 2013 leur versement de dividendes, et passer ainsi à des tranches moins élevées d'imposition. On observe d'ailleurs que l'augmentation des dividendes en 2018 qui revient à des foyers imposés à un taux marginal de 41 % ou 45 % en 2017 est relativement faible.

Malgré ces difficultés d'identification, les équipes de recherche sont à même d'établir l'existence d'un effet causal de l'instauration du PFU sur le versement de dividendes aux ménages. Mais l'ampleur de cet effet est inférieure à celle mesurée dans les estimations de l'impact de la barémisation, sans que l'on puisse savoir si cette moindre ampleur renvoie à un phénomène réel ou aux difficultés d'identification rencontrées. L'effet mesuré reste de forte ampleur seulement sur un échantillon très réduit : celui des dirigeants d'entreprise assujettis à l'ISF.

Pour autant, d'autres éléments laissent penser que la hausse marquée des dividendes enregistrée en 2018 pourrait ne pas être exclusivement due à l'instauration du PFU :

- Au niveau individuel, les foyers dont les dividendes ont été fortement réduits en 2013 ne contribuent que pour une part minoritaire à la hausse des dividendes à partir de 2018 : sur les 7 milliards d'euros de hausse de dividendes en 2018-2019 au sein du panel, seuls 2 milliards proviennent des contribuables dont les dividendes ont à la fois fortement baissé en 2013 et les années suivantes, puis fortement augmenté en 2018-2019.
- D'autres facteurs peuvent avoir contribué à la hausse des dividendes en 2018. L'année 2017 correspond à la première année de franche amélioration de la conjoncture, après plusieurs années d'activité en berne. L'annonce d'une « double année » de CICE en 2019 a pu conforter les anticipations des chefs d'entreprise sur leur capacité à se verser des dividendes. Quant au remplacement de l'ISF par l'IFI, elle a pu avoir un effet baissier sur les dividendes pour les actionnaires qui avaient besoin de dividendes pour payer l'ISF, mais aussi haussier d'une part car elle a supprimé l'incitation à garder l'argent dans les sociétés pour bénéficier de l'exonération pour biens professionnels, et d'autre part car elle a supprimé l'incitation à réduire au maximum les dividendes afin de bénéficier à plein du plafonnement de l'ISF, comme évoqué *supra*.

Au total, supposer que la majorité de l'augmentation des dividendes versés en 2018 a été causée par le PFU, dans un contexte où elle s'est traduite par une baisse de l'épargne nette, sans redénomination substantielle des revenus ni baisse de l'investissement (voir *infra*), suggère que cette réforme a été autofinancée budgétairement.

Les dividendes déclarés au PFU par les ménages ont connu une nouvelle hausse en 2021, confirmée en 2022. Celle-ci, intervenue trois années après la réforme, après un plateau à 23 milliards, a selon toute probabilité d'autres raisons que la mise en place du PFU. Elle est en particulier concomitante d'une forte augmentation des bénéficiaires déclarés par les entreprises, et d'une baisse du taux d'IS qui s'établit depuis 2022 à 25 %. En outre, alors que la forte hausse des dividendes en 2018 s'était accompagnée d'un accroissement de leur concentration sur un nombre restreint de ménages, cela n'a pas été le cas pour la hausse de 2021 (voir *infra*).

La forte hausse depuis 2018 des dividendes et plus-values mobilières déclarés a été très concentrée

Lorsqu'une entreprise familiale dispose de bénéfices distribuables, elle a le choix entre verser des dividendes ou reporter les bénéfices dans les comptes de l'entreprise, ce qui *a priori* se traduit par une augmentation de sa valeur, donc par une perspective de plus-value ultérieure plus élevée. Chaque année, la masse des dividendes déclarés par les ménages et éligibles au PFU est concentrée sur un petit nombre de foyers, et les plus-values mobilières encore davantage car elles sont réalisées plus rarement, pour des montants plus élevés.

La concentration des différentes catégories de revenus mobiliers avait augmenté en 2018 par rapport aux années précédentes, mais depuis lors elle est restée globalement stable.

En ce qui concerne les dividendes, 1 % des foyers fiscaux (400 000 foyers sur 40 millions en 2021) concentrent 96 % des montants totaux déclarés. 62 % des dividendes sont déclarés par 0,1 % des foyers fiscaux (soit 40 000 foyers) et 33 % par 0,01 % des foyers fiscaux (4 000 foyers, qui ont reçu chacun plus de 1 million d'euros). Ces proportions sont stables depuis 2018, et supérieures de 5 à 10 points aux niveaux constatés sur les années antérieures à 2017.

La concentration des plus-values mobilières, beaucoup plus forte que celle des dividendes, est également stable en 2021 par rapport à l'année précédente. 70 % des montants de plus-values mobilières de droit commun¹ sont déclarés par 0,01 % des foyers fiscaux (4 000 foyers, qui en 2021 ont reçu chacun plus de 1 million d'euros), un chiffre comparable à celui des années 2018-2020 et en hausse de 10 points environ par rapport aux années 2015-2017.

Au niveau agrégé, on n'observe pas d'effet de « redénomination » des revenus suite à la baisse de taxation des revenus du capital

La littérature suggère que certaines personnes, lorsqu'elles peuvent choisir leur forme de rémunération (indépendants, professions libérales, hauts dirigeants d'entreprise), sont incitées à se rémunérer sous la forme du revenu le moins taxé. Cela laissait craindre que la mise en place du PFU se traduise par une redénomination des revenus d'activité vers les revenus du capital. Pour les années 2019, 2020 et 2021, l'analyse des données fiscales ne montre pas de signe d'une redénomination importante des revenus : les foyers fiscaux dont les dividendes ont crû très fortement entre 2020 et 2021, ou entre 2017 et 2021, n'ont en moyenne pas réduit leurs revenus d'activité (même si une petite fraction d'entre eux a réduit ses revenus d'activité, sans commune mesure avec l'augmentation de leurs dividendes).

¹ Hors plus-values à abattement renforcé, et hors plus-values réalisées dans le cadre du dispositif d'apport-cession.

Quel taux d'imposition pour les plus aisés ?

Le taux d'imposition moyen des revenus au titre de l'IR est resté stable entre 2017 et 2019 à l'exception du dernier centile, pour lequel il a baissé. Pour autant, l'imposition des revenus (hors prélèvements sociaux) reste progressive par rapport au revenu fiscal de référence, à l'exception du dernier millième de revenus : le taux moyen d'imposition¹ est de 7 % au seuil du dernier décile, de 17 % au seuil du dernier centile, de 22,5 % pour l'avant-dernier millième, et de 21 % pour le dernier millième (soit 40 000 foyers). Le taux d'imposition des ménages les plus aisés en 2019 reste supérieur à son niveau de 2011, c'est-à-dire avant la mise au barème des revenus du capital, alors que sur la même période les prélèvements sociaux sur les revenus du capital ont par ailleurs été augmentés de 2,5 points (dont 1,7 point de hausse dans le cadre du PFU à 30 %).

Il est toutefois à noter que l'IPP a rappelé dans une note publiée en juin 2023 que déjà en 2016, le système fiscal était dégressif pour le dernier millième de revenus, lorsqu'on mesure le taux d'imposition par rapport à un revenu dit « économique », qui inclut les revenus non distribués des foyers fiscaux, et en incluant l'impôt sur les sociétés payé sur ces revenus non distribués : le taux d'imposition total au seuil du dernier cent-millième (400 foyers fiscaux) était de l'ordre de 15 points plus faible que celui au seuil du dernier millième. Toutefois, l'utilisation du concept de revenu économique ne fait pas consensus au sein du comité pour mesurer la progressivité du système fiscal, dès lors qu'il inclut des revenus qui ne seront pas nécessairement réalisés.

La France s'est nettement rapprochée de ses partenaires européens, que l'on raisonne en taux moyen ou marginal d'imposition du capital

Exprimés en pourcentage du PIB, les prélèvements sur le capital en France – soit l'ensemble des prélèvements sur les ménages et les entreprises au titre d'une détention, d'un revenu ou d'une transmission de patrimoine – s'établissent en 2021 au même niveau qu'en 2016-2017, le dynamisme des assiettes taxées compensant les baisses de taux d'imposition engagées depuis 2018. Ils demeurent parmi les plus élevés en termes de standards internationaux. Cela s'inscrit dans un contexte plus général où, pour financer le niveau de nos dépenses publiques et notamment de nos dépenses de protection sociale, le taux de l'ensemble des prélèvements obligatoires en France est plus élevé qu'ailleurs.

Une comparaison internationale des prélèvements sur les ménages au titre du capital qu'ils détiennent doit passer par une analyse microéconomique plus fine. Cette analyse a été pratiquée par l'OCDE, avec des approches en taux marginal et en taux moyen.

¹ Le taux d'imposition est calculé en rapportant au revenu fiscal de référence les impôts mentionnés dans la déclaration d'impôt sur le revenu (imposition au barème, taxation à 12,8 % sur les revenus du capital soumis au PFU et contribution exceptionnelle sur les hauts revenus). Ce taux n'inclut pas les prélèvements sociaux.

L'OCDE avait bien voulu pour le rapport 2020, à la demande du comité, mettre à jour les résultats d'une étude déjà publiée sur les taux marginaux d'imposition, en intégrant les effets des réformes de 2018 en France. Ces travaux reposent sur des hypothèses conventionnelles fortes, et en outre portent sur l'année 2016 pour les autres pays. Toutefois, ils montrent que les réformes de 2018 ont conduit à ramener les taux d'imposition marginaux de la France sur les actifs mobiliers à des niveaux proches de la moyenne observée dans les principaux pays développés, ce mouvement étant mécaniquement plus notable pour les contribuables les plus aisés. S'agissant des capitaux mobiliers, avec la mise en place du PFU et la suppression de l'ISF la France rejoint de fait la situation majoritaire des pays où les revenus peuvent être imposés à un taux unique (*flat tax*) et où il n'existe pas d'imposition annuelle sur le patrimoine financier.

Cette année, l'OCDE a publié un nouveau rapport comparant les taux d'imposition dits « intégrés » sur les revenus du capital et du travail, pour différentes configurations, en incluant les cotisations sociales (salariales et patronales), les prélèvements sociaux, l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés.

Il apparaît que la France reste parmi les pays avec le taux d'imposition moyen des revenus du capital le plus élevé. Par exemple, pour un contribuable gagnant en dividendes l'équivalent de cinq fois le salaire moyen, le taux d'imposition moyen est en France de 49 %. Seuls le Danemark et l'Espagne affichent un taux plus élevé, à 54 %. L'Allemagne, la Belgique et l'Italie apparaissent très proches de la France, avec un taux de 47 % ou 48 %.

D'après cette étude de l'OCDE, la France figure aussi au nombre des pays avec le taux d'imposition moyen sur le travail le plus élevé. Elle apparaît dans une situation médiane s'agissant de l'écart entre imposition des revenus du travail et du capital, avec, pour des montants reçus équivalents à cinq salaires moyens, un écart de taux de + 9 points, contre + 17 points pour la Belgique, + 10 points pour l'Italie, + 7 points pour le Royaume-Uni, et – 1 point pour l'Allemagne.

Les effets des réformes de 2018 sur l'économie réelle

L'évaluation des effets des réformes de 2018 est très compliquée, pour au moins trois raisons. D'abord, plusieurs mesures interagissent : le remplacement de l'ISF par l'IFI, la mise en place du PFU et la baisse du taux d'IS. Les deux premières réduisent le taux marginal d'imposition sur les revenus du capital, et accroissent l'incitation à se verser des dividendes ou à réaliser des plus-values. Les deux dernières accroissent le rendement du capital mobilier après impôt.

Ensuite, les deux premières sont des mesures sur les ménages, dont on attend un impact sur les entreprises : un canal inhabituel, avec des enjeux additionnels de disponibilité de données appariant entreprises et ménages actionnaires.

Enfin, ce sont des dispositifs dont on attend des mesures à terme, de manière diffuse dans l'économie, ce qui accroît la complexité de l'évaluation.

L'augmentation du rendement de l'épargne en actions induite par le PFU peut avoir plusieurs effets de nature différente. Elle peut conduire à une augmentation de l'investissement – et de la demande de travail, du fait de la complémentarité des facteurs de production – dans les entreprises dont les actionnaires bénéficient fortement de l'instauration du PFU, parce qu'elle élargit le périmètre des projets d'investissement suffisamment rentables du point de vue de leurs actionnaires. Mais elle peut aussi induire une augmentation de l'investissement de manière plus diffuse dans l'économie (par exemple, si les personnes physiques décident d'investir les dividendes reçus dans d'autres entreprises, ou si l'augmentation de la rentabilité du capital favorise les créations d'entreprises). Cette diffusion peut d'ailleurs ne pas profiter uniquement au tissu productif national si elle dépasse les frontières de l'économie française. Enfin, les dividendes peuvent être investis dans de l'immobilier, ou être consacrés à des dépenses de consommation.

Les travaux de recherche n'ont pas détecté d'impact du PFU sur l'investissement et les salaires, dans les entreprises les plus exposées au PFU

Les travaux de recherche, dont le rapport du comité de 2021 a rendu compte, ont d'abord cherché à identifier le premier effet, soit le surcroît d'investissement dans les entreprises les plus exposées au PFU, que l'on peut qualifier de « marge intensive » de l'investissement. Aucun effet n'a été détecté sur l'investissement et les salaires parmi les entreprises possédées davantage par des personnes physiques suite à l'instauration du PFU. Chez ces entreprises, l'augmentation des dividendes aurait été intégralement financée par une baisse de l'épargne nette.

Cette absence d'effet identifié sur l'investissement, déjà observée en 2013 à la suite de la barémisation des revenus du capital, s'inscrit en fait dans la lignée de nombreuses études académiques disponibles au niveau international, qui échouent à mettre en évidence qu'une modification de la fiscalité du capital pesant sur les ménages puisse avoir un effet notable sur le comportement réel des entreprises, tant en termes d'investissement que de demande de travail (emploi et niveau de rémunération des salariés). *A contrario*, la littérature identifie un effet de la modification de l'impôt sur les sociétés sur l'investissement des entreprises et la demande de travail.

Pour autant, l'identification des entreprises dont les actionnaires sont particulièrement concernés par le PFU demeure imprécise dans les travaux des chercheurs, ce qui fragilise la robustesse de leurs estimations. En outre, il est possible qu'un surcroît d'investissement mette du temps à se matérialiser, le temps que le PFU soit considéré comme suffisamment pérenne pour être incorporé dans les anticipations de rentabilité du capital (comme,

symétriquement, il pourrait en aller d'une transformation en investissement de l'augmentation des fonds propres consécutive à la barémisation).

De nouveaux travaux de recherche identifient un effet des réformes de 2018 sur les créations d'entreprises dans les secteurs les plus exposés à ces réformes

Cette année, le rapport rend compte d'une nouvelle étude commandée par France Stratégie à l'IPP. Le comité a souhaité poursuivre les travaux de l'effet des réformes sur le tissu productif, mais « à la marge extensive », c'est-à-dire sur le comportement de réinvestissement dans d'autres entreprises, de la part des contribuables ayant bénéficié d'une augmentation des dividendes ou plus-values, mais aussi sur la démographie des entreprises ou des entrepreneurs (créations d'entreprises, expatriations ou repatriations), suite à l'augmentation de la rentabilité du capital après impôt engendrée par ces réformes.

Dans un premier temps, afin de mesurer l'impact des réformes sur les comportements de réinvestissement, l'IPP a exploité les hausses de revenus du capital de grande ampleur (plus-values ou dividendes de plus de 100 000 euros) de 2013 à 2021 afin de suivre comment ces hausses de revenus sont réinvesties dans les entreprises. Il s'agit d'abord de distinguer les plus-values réalisées dans le cadre du dispositif d'apport-cession, lequel nécessite un réinvestissement dans les deux ans suivant une vente, et les autres plus-values mobilières¹. S'agissant des premières, on observe bien un réinvestissement dans les deux ans suivant une vente. Pour les plus-values (ou dividendes) de plus de 100 000 euros réalisées en dehors de ce dispositif, il semble que ces sommes n'aient pas été réinvesties sous forme de participation significative (supérieure à 10 % du capital) dans une société non détenue préalablement. En revanche, on observe une légère augmentation du taux d'investissement dans les autres sociétés détenues par le foyer fiscal bénéficiaire de fortes plus-values, mais l'effet est faiblement significatif. Ces résultats ne changent pas au premier ordre quand on se concentre sur les plus-values ou dividendes réalisés à partir de 2018.

Dans un second temps, l'IPP a cherché à mesurer si les réformes de 2018 avaient eu un impact sur les créations d'entreprises, ainsi que sur les départs à l'étranger et les retours des entrepreneurs.

Les chercheurs de l'IPP ont raisonné à une échelle « mésoéconomique² », en comparant à un niveau sectoriel très fin les créations d'entreprises, selon le degré d'exposition des secteurs aux réformes de la fiscalité du capital.

¹ Les deux ont nettement augmenté en 2018 et sont à peu près du même ordre de grandeur.

² Il est apparu impossible de mener cette analyse à l'échelle individuelle, la décision de créer une entreprise n'étant pas un phénomène récurrent, mais au contraire très rare à l'échelle d'une vie active, et particulièrement complexe à prédire.

Les créations d'entreprises ont été globalement très dynamiques sur la période, avant et après 2018, mais l'étude montre qu'elles ont progressé plus vite dans les secteurs d'activité ayant le plus bénéficié des réformes de la fiscalité du capital. Il est difficile de séparer l'effet respectif du remplacement de l'ISF par l'IFI de la création du PFU et de la baisse de l'IS, car l'impact de ces trois réformes est corrélé positivement entre les secteurs. Il semble toutefois que cet impact sur les créations d'entreprises soit davantage dû au PFU et à l'IS qu'au remplacement de l'ISF par l'IFI. Le calcul d'un effet net sur l'emploi nécessiterait de prendre en compte les effets de substitution.

La même analyse est menée sur les départs à l'étranger et les retours d'entrepreneurs. Un effet favorable est également trouvé – à la baisse sur les départs, à la hausse sur les retours –, mais on ne peut rigoureusement conclure à un effet causal, faute de recul suffisant avant 2018 pour attester d'une pré-tendance identique entre les secteurs. Dans tous les cas, les effets trouvés sont de faible ampleur.

Au total, les effets des réformes de 2018 semblent plus significatifs sur les créations d'entreprises que sur les comportements de réinvestissement dans les entreprises déjà matures. Cette contradiction apparente peut s'expliquer par l'analyse économique, car pour les entreprises matures, qui autofinancent leurs investissements, la fiscalité des dividendes affecte de manière symétrique le coût d'opportunité de l'investissement et son rendement après impôt, ce qui expliquerait que le PFU n'ait pas d'effet détectable.



Au terme de ces cinq années de travaux, il nous semble que nos rapports successifs ont permis de considérablement progresser dans la connaissance de la fiscalité du capital et de ses effets, de clarifier ce qui était acquis et ce qui restait ouvert, et de faire progresser la qualité du débat sur ce sujet très clivant. Beaucoup de questions restent ouvertes, et chacun pourra se forger un avis éclairé par les analyses du comité sur la pertinence de ces réformes.

En tout état de cause, le comité tient à remercier l'ensemble des personnes et des organisations qui ont contribué à ses travaux, et en particulier la DGFIP, dont la mise à disposition des données individuelles anonymisées a été déterminante dans les connaissances acquises au cours de ces cinq années. Même si le comité ne prolonge pas ses travaux, il importe que ces données et les appariements réalisés restent exploitables par les chercheurs, et que des financements leur soient accordés. Il importe également, dans les prochaines années, que le champ des données mises à disposition continue de s'élargir.



INTRODUCTION

Le comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital a été installé en décembre 2018, c'est-à-dire un an après le lancement de la profonde rénovation de la fiscalité du capital portée par le gouvernement et votée par le législateur : instauration d'un prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus de l'épargne et remplacement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) par un impôt recentré sur la fortune immobilière (IFI). Complémentaire de ces transformations, la baisse de l'impôt sur les sociétés (IS) a été programmée sur l'ensemble du quinquennat, avec un taux normal de 25 % pour toutes les entreprises à partir de 2022.

Le comité a publié trois rapports, en octobre 2019, 2020 et 2021, et des éléments d'actualisation en octobre 2022. Ces travaux ont d'abord permis de rassembler les enseignements *a priori* d'une revue de la littérature théorique et empirique sur les effets de la fiscalité du capital, au niveau français et international. Ils ont situé la France avant et après la réforme par rapport aux autres pays développés en matière d'imposition des ménages sur leur patrimoine et sur les revenus qu'il engendre. Enfin, ces rapports ont permis de présenter les éléments d'évaluation *ex ante* disponibles de la réforme de 2018 ainsi que les premiers éléments chiffrés *ex post* sur les contribuables qui en bénéficiaient et sur le coût pour les finances publiques. Des évaluations *ex post*, commandées par France Stratégie pour le comité, ont été présentées sur la barémisation des revenus du capital en 2012, puis sur les effets du PFU et du remplacement de l'ISF par l'IFI. Le comité avait complété ces résultats quantitatifs par des éléments d'ordre qualitatif (audition de représentants d'associations professionnelles, résultat d'une enquête menée auprès de gérants de portefeuille).

Ce quatrième et dernier rapport actualise les éléments chiffrés fournis dans les précédents rapports, complète la comparaison internationale avec une étude de l'OCDE sur les taux d'imposition moyens et présente les résultats de deux nouvelles études commandées par France Stratégie pour le comité. La première analyse en détail les effets du plafonnement de l'ISF. La seconde prolonge l'évaluation *ex post* des effets des réformes de 2018 présentée dans le troisième rapport du comité (2021), par une tentative d'identification d'effets « à la marge extensive », c'est-à-dire sur les comportements de réinvestissement et sur les créations d'entreprises.

Plus précisément, ce rapport est structuré de la manière suivante :

- le premier chapitre rappelle les éléments de contexte sur les réformes de 2018, leurs effets directs, et actualise l'analyse sur le positionnement de la France en comparaison internationale ;
- le deuxième synthétise les enseignements de nos travaux sur les limites de l'ISF, et présente notamment une analyse inédite des effets du mécanisme de plafonnement ;
- le troisième chapitre actualise l'ensemble des analyses descriptives permettant de porter une appréciation sur les réformes de 2018, notamment sur la distribution et la concentration des revenus du capital, et sur les départs à l'étranger et les retours des assujettis à l'IFI ;
- le quatrième chapitre présente l'ensemble des résultats obtenus s'agissant de l'impact des réformes de 2018 sur l'activité économique. Après avoir rappelé les principales conclusions des travaux antérieurs sur l'impact des réformes de 2018 à la « marge intensive » (c'est-à-dire dans les entreprises où étaient présents les foyers fiscaux les plus bénéficiaires), il décrit les résultats inédits obtenus cette année sur l'impact « à la marge extensive », d'une part sur les comportements de réinvestissement, et d'autre part sur les créations d'entreprises, les départs à l'étranger et les retours.



CHAPITRE 1

LES RÉFORMES DE 2018

SUR LA FISCALITÉ DU CAPITAL

Le premier chapitre de ce quatrième et dernier rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital vise principalement à rappeler les éléments de contexte largement documentés dans les trois précédents rapports, sur le périmètre des réformes de 2018, leurs effets directs, et les enseignements de la littérature. Principale nouveauté de ce chapitre, l'étude réalisée par l'OCDE sur les taux d'imposition moyen du capital et du travail permet de positionner la France vis-à-vis des pays voisins.

1. Rappel du contexte

1.1. Le périmètre de la fiscalité du capital en France

Afin de dresser un panorama synthétique de la fiscalité appliquée actuellement sur le capital en France, sont présentées successivement les impositions acquittées par les ménages puis par les entreprises, même si certains impôts sont communs aux deux comme la taxe foncière et les droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

L'imposition du capital des ménages

L'imposition de la détention de patrimoine par les ménages – depuis l'instauration de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) venu se substituer au 1^{er} janvier 2018 à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) – est assise uniquement sur leur patrimoine immobilier au travers de quatre impôts : la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, l'impôt sur la fortune immobilière et la taxe sur les logements vacants.

S'agissant des revenus du capital, ils sont d'abord soumis aux prélèvements sociaux, puis imposés différemment selon qu'ils proviennent d'actifs immobiliers ou mobiliers. Les revenus et plus-values immobiliers sont soumis au barème de l'impôt sur le revenu (IR), mais

bénéficient de divers abattements. Les revenus provenant de l'épargne financière des ménages (intérêts, dividendes, plus-values de cessions d'actifs financiers) étaient également soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu entre 2013 et 2017¹. Depuis l'entrée en vigueur du prélèvement forfaitaire unique (PFU), ils font désormais l'objet, dans le cas général, d'une imposition sur le revenu au taux proportionnel de 12,8 % (auquel s'ajoutent 17,2 % de prélèvements sociaux), avec la possibilité d'opter pour le barème de l'impôt sur le revenu. Toutefois, certains revenus comme ceux issus des livrets réglementés (livret A, livret d'épargne populaire) ou de l'épargne salariale bénéficient d'une exonération d'impôt (sous condition pour l'épargne salariale), tandis que d'autres bénéficient d'un régime spécifique (assurance-vie). Le maintien d'un régime socio-fiscal préférentiel pour ces produits d'épargne est justifié par leur double rôle dans le financement du logement social, des PME et de la transition énergétique (livret A et livret de développement durable et solidaire) et dans la constitution d'une épargne de long terme ou investie en fonds propres (assurance-vie, PEA).

La transmission du patrimoine des ménages fait l'objet principalement de trois impôts distincts. Les successions et les donations sont soumises à une imposition au barème (droits de mutation à titre gratuit – DMTG) qui varie selon les liens de parenté. Par ailleurs, la vente de biens immobiliers et mobiliers (fonds de commerce, parts sociales) fait l'objet de droits de mutations à titre onéreux (DMTO) et, pour les biens mobiliers, d'une imposition sur les plus-values mobilières (PVM).

Les transmissions d'entreprises sont soumises à des droits de transmission à titre gratuit, qui peuvent faire l'objet d'exonération dans le cadre d'une transmission d'une entreprise familiale en vertu des dispositifs prévus par le Pacte dit « Dutreil ». Par ailleurs, les entreprises dont la capitalisation boursière excède un milliard d'euros sont soumises à la taxe sur les transactions financières (TTF).

Le tableau 1 page suivante rappelle les montants des prélèvements obligatoires portant sur le capital en France de 2017 à 2019, selon les différents motifs d'imposition.

¹ Jusqu'à fin 2012 existait pour un certain nombre de revenus du capital un prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) de l'impôt sur le revenu.

Tableau 1 – Le montant des prélèvements obligatoires portant sur le capital en France en 2017, selon les différents motifs d'imposition

	2017	2018	2019
Taxes sur les revenus des sociétés	70,5	67,5	73,1
<i>dont impôt sur les sociétés</i>	57,9	55,0	59,2
<i>dont contribution sociale sur le bénéfice des sociétés</i>	1,1	1,1	1,2
<i>dont 3 % dividendes</i>	1,7	0,0	0,0
Taxes sur les revenus des indépendants	39,9	41,3	45,2
Taxes sur les revenus du capital des ménages	39,9	43,7	45,3
Taxes sur le stock de capital	102,4	100,7	102,8
<i>dont taxes sur le foncier bâti</i>	33,2	34,2	35,0
<i>dont droit d'enregistrement</i>	14,5	15,2	16,7
<i>dont droit de mutation à titre gratuit</i>	14,2	14,3	15,2
<i>dont taxe d'habitation (part capital)</i>	11,6	10,1	8,4
<i>dont cotisation foncière des entreprises</i>	6,7	6,8	7,1
<i>dont ISF et IFI</i>	5,1	1,8	2,1
<i>dont contribution sociale de solidarité</i>	3,6	3,8	3,9
Total de taxes sur le capital	252,6	253,2	266,4
Poids dans le PIB	11,0 %	10,7 %	11,0 %
Poids dans le total des PO	23,7 %	23,2 %	24,1 %

Source : données Commission européenne, traitement direction générale du Trésor

L'imposition du capital des entreprises

Les entreprises sont taxées sur leur détention de certains actifs. Ainsi, leur capital immobilier est soumis à la taxe foncière comme celui des ménages. D'autres actifs peuvent être taxés du fait de leur simple détention : impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux, taxes sur les véhicules des sociétés, etc.

Les bénéficiaires des entreprises sont assujettis à l'impôt sur les sociétés (IS) ou l'impôt sur le revenu selon la forme juridique de la structure. Cette taxation correspond à une imposition pesant uniquement sur les revenus issus des capitaux investis dans l'entreprise.

Les entreprises sont soumises à d'autres impôts sur la production qui sont assis sur des grandeurs du compte de résultat reflétant la création de valeur en leur sein. Ainsi, les entreprises sont redevables de la contribution sur la valeur ajoutée (CVAE) et de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) qui s'applique sur leur chiffre d'affaires. Ces deux impôts touchent à la fois les rémunérations du capital et du travail. En effet, la valeur ajoutée, qui correspond à la richesse créée par l'entreprise¹, sert à rémunérer le

¹ La valeur ajoutée se calcule comme le chiffre d'affaires de l'entreprise moins les consommations intermédiaires utilisées dans le processus de production.

travail (les salariés) et le capital investi, ainsi qu'à payer les prélèvements dus à l'État. Dans ces conditions, toute taxation pesant directement ou indirectement sur la valeur ajoutée des entreprises réduit le montant de valeur ajoutée restant à répartir entre les salariés et les détenteurs de capitaux investis.

1.2. L'imposition sur la fortune des ménages avant 2018

L'ISF à la veille des réformes de 2018

Juste avant la réforme votée fin 2017, l'ISF était assis sur l'ensemble des biens, droits et valeurs imposables (biens immobiliers, fonds de commerce, liquidités, valeurs mobilières, etc.) du foyer fiscal (époux, partenaires de Pacs, concubins notoires et leurs enfants mineurs dont ils ont l'administration légale des biens), à l'exception notamment des biens professionnels, lorsque la valeur nette totale du patrimoine était au moins égale à 1 300 000 euros. Le patrimoine net imposable était constitué notamment des biens, droits et valeurs suivants :

- les biens immobiliers bâtis ou non bâtis,
- les liquidités (espèces, comptes courants, comptes de dépôt, compte créditeur d'associé, livrets d'épargne, etc.),
- les placements financiers (assurance-vie, créances, bons du Trésor, etc.),
- les biens professionnels qui ne remplissent pas les conditions pour être exonérés,
- les meubles (meubles meublants et biens assimilés),
- les véhicules (voitures, bateaux de plaisance, avions de tourisme), les chevaux de course,
- les bijoux, or et métaux précieux non exonérés.

Par ailleurs, les dispositions de l'article 885G du Code général des impôts (CGI) stipulent que les biens ou droits grevés d'un usufruit, d'un droit d'habitation ou d'un droit d'usage accordé à titre personnel sont compris dans le patrimoine imposable de l'usufruitier ou du titulaire du droit pour leur valeur en pleine propriété.

L'assiette comme le taux d'imposition étaient indépendants du revenu généré, le cas échéant, par le patrimoine imposable. En effet, la capacité contributive appréhendée par l'ISF était constituée par la détention du patrimoine et non la perception d'éventuels revenus y afférents.

Figuraient dans l'assiette de l'ISF, pour les résidents de France, leurs biens situés en France ou hors de France et, pour les non-résidents, leurs seuls biens non financiers situés en France, les placements financiers en France faisant l'objet d'une exonération afin d'inciter les redevables domiciliés hors de France à maintenir ou à accroître leurs placements financiers en France. Par exception, les nouveaux résidents fiscaux français

n'étaient, sous certaines conditions, imposés que sur leur patrimoine situé en France pendant les cinq premières années de résidence (régime dit des « impatriés »¹).

Le patrimoine était, sauf exception, évalué à sa valeur vénale au 1^{er} janvier de l'année d'imposition – suivant en cela, à peu d'exceptions près, les règles applicables en matière de droits de mutation à titre gratuit (DMTG).

Le bien professionnel, qui constituait l'outil de travail du redevable, était exonéré d'ISF. Les biens professionnels étaient définis comme ceux appartenant à des personnes qui exercent à titre principal, sous la forme individuelle, une profession industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale lorsque ces biens sont nécessaires à l'exercice de cette activité professionnelle. La profession s'entendait comme l'exercice, à titre habituel et constant, d'une activité de nature à procurer à celui qui l'exerce le moyen de satisfaire aux besoins de l'existence. La condition de nécessité à l'exercice de ladite profession s'appréciait en deux temps : d'une part, le bien devait présenter un lien de causalité suffisamment direct avec l'exploitation ; d'autre part, il devait être utilisé effectivement pour les besoins de l'activité professionnelle ou ne pas pouvoir être utilisé à un autre usage. L'exonération s'étendait aux biens professionnels du conjoint ou concubin notoire.

L'exonération des biens professionnels couvrait également les parts et titres détenus par le redevable dans la société où le redevable exerçait son activité professionnelle principale, que cette société soit soumise à l'impôt sur les sociétés ou non. Lorsque l'activité était exercée dans une société soumise à l'impôt sur les sociétés, le redevable devait y exercer une fonction de direction donnant lieu à une rémunération normale représentant la majorité de ses revenus d'activité et en détenir au moins 25 % des droits de vote, seul ou avec son groupe familial (sauf exceptions), pour pouvoir bénéficier de l'exonération des titres de la société qu'il détenait.

Outre l'exonération précitée des biens professionnels, certains types de bien faisaient l'objet d'exonérations totales ou partielles en raison de leur nature, souvent transposées des règles applicables en matière de DMTG : étaient ainsi prévues une exonération de 75 % des parts de groupements forestiers, groupements fonciers ruraux, des bois et forêts et de certains biens ruraux donnés à bail et une exonération totale pour les objets d'antiquité, d'art, de collection et les droits de la propriété littéraire, artistique et industrielle ainsi que pour les indemnités perçues en réparation de dommages corporels. Les rentes viagères constituées dans le cadre d'une activité professionnelle ou d'un contrat d'épargne retraite (PERP, PERCO, PERE, contrat de groupe Madelin) étaient exonérées à hauteur

¹ Voir France Stratégie (2019), *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital. Premier rapport*, octobre, chapitre 2 (section 1.5).

de leur valeur de capitalisation. Un abattement de 30 %¹ était également pratiqué sur la résidence principale des redevables.

L'ISF était complété par un mécanisme de plafonnement afin d'éviter tout effet potentiellement confiscatoire de l'impôt. Sans plafonnement, la somme des prélèvements sociaux de l'année N-1, de l'impôt sur le revenu de l'année N-1 et de l'ISF à l'année N aurait pu être supérieure à la somme des revenus perçus à l'année N-1, obligeant ainsi le redevable à vendre une partie de ses actifs pour s'acquitter de l'ISF.

L'ISF était ainsi réduit de la différence entre,

- d'une part, le total de l'ISF et des impôts dus en France et à l'étranger au titre des revenus et produits de l'année précédente, calculés avant imputation des seuls crédits d'impôt représentatifs d'une imposition acquittée à l'étranger et des retenues non libératoires et,
- d'autre part, 75 % du total des revenus imposables ou exonérés de l'année précédente, après déduction des déficits imputables sur le revenu global.

Il est important de rappeler que les revenus pris en compte pour le calcul du plafonnement de l'ISF sont les revenus de source française et étrangère, qu'ils soient imposables ou non, perçus par l'un des membres du foyer fiscal :

- Traitements et salaires : montant net de frais professionnel (ou abattement de 10 %),
- Pension de retraite : montant avant l'abattement de 10 %,
- Revenus fonciers : montant net avec prise en compte des déficits,
- Plus-values immobilières : montant brut avant imputation des abattements ou exonérations,
- Dividendes : montant brut avant imputation de l'abattement de 40 %,
- Intérêts : montant des intérêts imposables,
- Intérêts des contrats d'assurance-vie ou de capitalisation : quote-part assujettie à l'IR ou au PFL lors des rachats,
- Plus-values mobilières : montant net après imputation des moins-values de l'année et des années antérieures mais avant application de l'abattement pour durée de détention,
- Plus-values sur biens meubles : montant avant application de l'abattement pour durée de détention.

¹ L'abattement était de 20 % lors de sa mise en place par l'article 17 de la [loi n° 98-1266](#) du 30 décembre 1998 de finances pour 1999. Il a été porté en 2007 à 30 % par la [loi n° 2007-1223](#) du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite « loi TEPA ».

En ce qui concerne les impôts pris en compte dans le calcul du plafonnement, il s'agit des impôts acquittés par l'un des membres du foyer fiscal ISF tant en France qu'à l'étranger au titre des revenus perçus l'année précédente : impôt sur le revenu, prélèvements forfaitaires libératoires, prélèvements sociaux prélevés à la source ou par voie de rôle, impôt de plus-value sur biens meubles et immeubles, taxe sur la cession d'objet d'art ou de métaux précieux, et impôt de solidarité sur la fortune.

Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, à barème constant, le mécanisme du plafonnement était nécessaire à la juste appréciation des capacités contributives des redevables.

Il est à noter que ce dispositif plafonnait le taux de taxation moyen à 75 %, mais pas le taux de taxation marginal, qui pouvait être supérieur¹.

Plusieurs dispositifs incitatifs d'allègement de l'ISF étaient applicables (voir [Annexe 2](#)).

L'ISF était un impôt progressif dont le barème était le suivant au moment de sa suppression (Tableau 2).

Tableau 2 – Barème de l'ISF en 2017

Fraction de la valeur nette taxable du patrimoine	Tarif applicable
N'excédant pas 800 000 €	0 %
Supérieure à 800 000 € et inférieure ou égale à 1 300 000 €	0,50 %
Supérieure à 1 300 000 € et inférieure ou égale à 2 570 000 €	0,70 %
Supérieure à 2 570 000 € et inférieure ou égale à 5 000 000 €	1 %
Supérieure à 5 000 000 € et inférieure ou égale à 10 000 000 €	1,25 %
Supérieure à 10 000 000 €	1,50 %

Source : France Stratégie

¹ Prenons par exemple le cas d'un contribuable imposé à 40 % au taux marginal de l'IR, et à 1 % au taux marginal de l'ISF. Le revenu d'une épargne supplémentaire, à supposer qu'elle génère un rendement avant impôt de 4 %, serait alors taxé à 82 % (17 % de prélèvements sociaux + 40 % d'IR + 25 % d'ISF). Dans cet exemple, la taxation dépasserait même 100 % en cas de rendement inférieur à 2 %.

Un dispositif de décote permettait d'atténuer les effets de seuil de l'entrée dans l'impôt : pour les patrimoines dont la valeur nette s'établissait entre 1,3 et 1,4 million d'euros, soit juste au-dessus du seuil d'assujettissement¹, le montant de l'impôt était réduit d'une somme égale à 17 500 € - 1,25 % * valeur nette taxable du patrimoine.

La déclaration et le recouvrement de l'ISF pouvaient s'effectuer selon deux modalités : soit sur la déclaration d'impôt sur le revenu (n° 2042) avec paiement par voie de rôle (selon le même calendrier que l'impôt sur le revenu) ; soit, pour les redevables dont le patrimoine taxable avait une valeur d'au moins 2 570 000 euros, par une déclaration *ad hoc* (déposée au plus tard le 15 juin de l'année pour les résidents et le 15 juillet pour les non-résidents) à laquelle était joint le paiement de l'impôt. L'ISF était donc un impôt en partie auto-liquidé.

Les principales évolutions de l'ISF avant 2017

L'imposition sur la détention du capital a été introduite pour la première en France en 1981 sous l'appellation de l'imposition des grandes fortunes (IGF), afin de corriger les inégalités en matière de patrimoine. Cette imposition a connu au fil du temps plusieurs réformes : création de l'imposition sur les grandes fortunes en 1981, création de l'impôt de solidarité sur la fortune en 1989, introduction de dispositifs fiscaux incitatifs au cours des années 2000, réforme de l'ISF en 2011 et instauration d'une contribution exceptionnelle en 2012, nouvelle réforme de l'ISF en 2013, et nouvelles réformes en 2018², variant au gré des différents gouvernements successifs et/ou aux divers motifs ou pour répondre aux défis de la conjoncture économique. Ces réformes ont porté sur plusieurs aspects, notamment les bornes du barème, le nombre de tranches imposables, le taux marginal d'imposition, les règles dérogatoires, les exonérations, le seuil d'assujettissement, l'assiette fiscale, le mécanisme de plafonnement, les régimes particuliers, etc.

Le premier rapport³ du comité d'évaluation des réformes de fiscalité du capital présente de façon détaillée l'historique des réformes de l'imposition du capital depuis 1981. Ce quatrième et dernier rapport se concentre uniquement sur les évolutions récentes (2010-2018) de l'imposition du capital.

¹ Les patrimoines compris entre 0,8 et 1,3 million d'euros n'étant pas soumis à l'ISF, seuls les patrimoines dépassant 1,3 million sont soumis à imposition au taux de 0,5 % sur cette fraction.

² Remplacement de l'ISF par l'IFI, instauration du prélèvement forfaitaire unique, baisse de l'impôt sur les sociétés, etc.

³ France Stratégie (2019), *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital. Premier rapport*, op. cit.

Réforme de l'ISF en 2011 et instauration d'une contribution exceptionnelle en 2012

La première loi de finances rectificative pour 2011 (n° 2011-900 du 29 juillet 2011) comportait une réforme de plus grande ampleur de l'ISF visant à alléger et simplifier l'impôt à partir de 2012. Elle prévoyait :

- le relèvement du seuil d'assujettissement à l'ISF de 0,8 million d'euros à 1,3 million à compter du 1^{er} janvier 2011¹ ;
- la substitution au barème progressif par tranche, qui se décomposait alors en six tranches d'imposition (hors tranche à zéro) et dont le taux marginal maximal atteignait 1,8 % pour la fraction du patrimoine net taxable supérieure à 16,79 millions d'euros, d'un barème d'imposition au premier euro comportant deux taux proportionnels : 0,25 % pour un actif net taxable compris entre 1,3 million et 3 millions et 0,50 % au-delà de 3 millions à compter du 1^{er} janvier 2012 ;
- l'introduction d'un mécanisme de décote appliqué au passage de chaque tranche de taux moyen, c'est-à-dire aux patrimoines dont la valeur nette taxable est comprise entre 1,3 et 1,4 million d'euros et entre 3 et 3,2 millions d'euros ;
- la simplification des obligations déclaratives des contribuables disposant d'un patrimoine compris entre 1,3 million et 3 millions, en leur permettant de déclarer leur patrimoine taxable uniquement sur leur déclaration d'impôt sur le revenu.

Par ailleurs, le dispositif de plafonnement de l'ISF à 85 % et le bouclier fiscal ont été supprimés² par cette même loi.

Un an après cette réforme, une contribution exceptionnelle sur la fortune (CEF) a été instituée de manière temporaire (uniquement pour l'année 2012), à la charge des personnes redevables de l'ISF par l'article 4 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012. Elle est conçue comme un barème progressif identique à celui appliqué pour le calcul de l'ISF dû au titre de 2011 (barème progressif à six tranches de 0 % à 1,8 %), sans plafonnement.

La contribution exceptionnelle n'a concerné que les contribuables qui disposaient au 1^{er} janvier 2012 d'un patrimoine dont la valeur nette imposable retenue pour le calcul de

¹ La réforme ne s'appliquait qu'à compter de l'ISF dû au titre de 2012. Toutefois, elle prévoyait une entrée en vigueur plus rapprochée pour la hausse du seuil d'assujettissement, celui-ci s'appliquant rétroactivement aux impositions établies au titre de 2011 (voir 1° du IV de l'article 2 de cette loi).

² Dispositif mis en place par la loi de finances pour 2006 avec un taux maximal d'imposition de 60 % abaissé à 50 % par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA). La somme de l'impôt sur le revenu, de l'ISF, des taxes foncières, de la taxe d'habitation, de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) ne pouvait être supérieure à une proportion déterminée du revenu imposable du contribuable.

l'ISF 2012 était au moins égale à 1,3 million d'euros. L'ISF dû au titre de 2012, calculé avant imputation des réductions d'impôt, est imputé sur la contribution. La contribution exceptionnelle permet un rétablissement *de facto* de l'ISF dans son fonctionnement antérieur à la réforme de 2011 (mais sans plafonnement) et n'avait vocation à s'appliquer qu'en attendant la réforme de l'ISF l'année suivante.

L'ISF à partir de 2013

Pérennisant le principe d'une contribution plus importante des contribuables les plus fortunés au redressement des finances publiques, l'article 13 de la loi de finances pour 2013 (loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012) a prévu de nouvelles modifications des règles de l'ISF :

- le seuil d'assujettissement étant resté fixé à 1,3 million d'euros, un nouveau barème progressif par fraction de patrimoine imposable et comprenant cinq tranches a été établi, avec des taux compris entre 0,5 % (pour la fraction de patrimoine comprise entre 0,8 million et 1,3 million d'euros) et 1,5 % (pour les patrimoines supérieurs à 10 millions d'euros) ;
- les dettes contractées par un redevable, pour l'acquisition ou dans l'intérêt de biens non pris en compte pour l'assiette de l'ISF dû par l'intéressé ou qui en sont exonérés, ont été rendues exclusivement imputables sur la valeur de ces biens et donc non déductibles de l'assiette imposable ;
- le mécanisme de plafonnement de l'ISF a été réintroduit mais le niveau du plafond a été abaissé à 75 % (contre 85 % avant 2011), tandis que la réduction d'impôt résultant du plafonnement n'a plus été elle-même plafonnée ;
- la simplification des obligations déclaratives a été circonscrite aux contribuables dont le patrimoine est inférieur à 2,57 millions d'euros, contre 3 millions d'euros précédemment, en cohérence avec le nouveau barème.

En outre, deux amendements parlementaires ont, d'une part, inclus les œuvres d'art d'une valeur supérieure à 50 000 euros dans le champ de l'ISF et, d'autre part, supprimé l'abattement de 300 euros par enfant à charge.

S'agissant du mécanisme de plafonnement, il peut être relevé que le Conseil constitutionnel a censuré, en 2013, une disposition visant à inclure dans son champ certains revenus « latents » (c'est-à-dire non encore réalisés) au motif que les contribuables soumis au plafonnement n'avaient pas la libre disposition de ces revenus¹.

¹ [Décision 2013-685 DC](#) du 29 décembre 2013 relative à la loi de finances pour 2014.

1.3. L'imposition des revenus du capital des ménages avant les réformes de 2018

L'imposition des revenus du capital des ménages à la veille de 2018

Cette sous-section vise principalement à présenter les dispositions relatives à l'imposition des revenus du capital avant l'instauration du prélèvement forfaitaire unique (PFU).

Le PFU a harmonisé les règles d'imposition des gains de cession de valeurs mobilières et droits sociaux et des revenus de capitaux mobiliers (RCM) et modifié plusieurs régimes d'imposition spécifiques. Avant la réforme, chacun de ces types de revenus faisaient donc l'objet de règles d'imposition distinctes.

Les revenus non concernés par la réforme du PFU ne sont pas évoqués : il s'agit notamment du régime fiscal des biens meubles corporels, de celui applicable aux objets précieux et de certains régimes particuliers d'imposition de produits financiers. Parmi ces derniers, il convient de relever que les règles applicables à l'épargne retraite¹, à une partie de l'épargne réglementée (livrets, CEL² –, PEA et PEA-PME – dont le régime a également évolué via les dispositions adoptées dans la loi Pacte), à l'épargne salariale et aux stock-options n'ont pas été modifiées lors de la réforme du PFU. Par ailleurs, ne sont pas évoqués non plus les revenus des entreprises individuelles ou sociétés à l'impôt sur le revenu, qui continuent à être imposés au barème progressif de l'impôt sur le revenu sans être concernés par la réforme du PFU.

Sauf précision contraire, l'ensemble des revenus du capital décrits ci-après étaient frappés par les prélèvements sociaux au taux de 15,5 %. Parmi ceux-ci, seule la CSG due sur les revenus du capital était déductible (au contraire de la CRDS et des autres prélèvements sociaux) de l'impôt sur le revenu, à hauteur de 5,1 %³.

Les gains de cession de valeurs mobilières et certaines distributions assimilées étaient imposés au barème progressif de l'impôt sur le revenu

Depuis le 1^{er} janvier 2013, l'imposition des gains de cession ou de rachat de valeurs mobilières et droits sociaux des particuliers intervenait systématiquement au barème progressif de l'impôt sur le revenu.

¹ Pour lesquels le Parlement a, dans le cadre de la loi Pacte, habilité le gouvernement à adopter une réforme par voie d'ordonnance.

² Dont le régime fut modifié, avec le PEL, par la [loi n° 2017-1837](#) du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

³ Depuis 2013. La CSG était auparavant déductible à hauteur de 5,8 points pour les revenus du capital.

Lors de la cession, la plus-value taxable était réduite, pour une durée de détention supérieure à deux ans, de l'abattement pour durée de détention de droit commun, dont le taux augmentait en fonction de la durée de détention des actions ou parts sociales cédées : 50 % pour une durée de détention de deux ans à moins de huit ans ; 65 % à partir de huit ans.

Ce principe s'étendait aux distributions de plus-values de cessions d'éléments d'actif par des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), par des certains placements collectifs ou des entités de même nature constituées sur le fondement d'un droit étranger, également imposables au barème progressif de l'impôt sur le revenu après application, le cas échéant, de l'abattement pour durée de détention précité.

Des abattements proportionnels renforcés étaient prévus dans certains cas bien définis¹. Tel était le cas :

- des gains nets de cessions de parts ou d'actions de petites et moyennes entreprises (PME) de moins de dix ans à la date d'acquisition de ces titres ;
- des plus-values réalisées lors de la cession de titres à l'intérieur du groupe familial ;
- de celles réalisées par un dirigeant de PME partant à la retraite. En outre, les gains nets réalisés par les dirigeants de PME partant à la retraite étaient éligibles à un abattement fixe spécifique de 500 000 euros, appliqué avant l'abattement proportionnel renforcé.

En revanche, les opérations réalisées à titre occasionnel par les particuliers sur des instruments financiers à terme étaient imposées sans application des abattements pour durée de détention.

Les intérêts et revenus distribués étaient imposés au barème progressif moyennant l'application d'un acompte via le prélèvement forfaitaire obligatoire

L'article 9 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 a généralisé l'imposition des revenus de capitaux mobiliers (RCM) suivant le barème progressif de l'impôt sur le revenu par la suppression du prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) optionnel. Ce même article lui a substitué, en complément de l'imposition au barème en année N+1, un prélèvement forfaitaire obligatoire (PFO) au cours de l'année N, sous forme d'acompte retenu à la source, au taux de 21 % (pour les revenus distribués) ou de 24 % (pour les intérêts et revenus assimilés).

Ce PFO était assis sur le montant brut du revenu versé et prélevé par l'établissement payeur lorsque celui-ci est établi en France ou est déclaré et acquitté par le contribuable

¹ 50 % pour une durée de détention d'un an à moins de quatre ans, 65 % pour une durée de détention de quatre ans à moins de huit ans, puis 85 % à partir de huit ans.

ou son mandataire européen lorsque l'établissement payeur est établi dans un autre État européen. Une dispense de PFO était toutefois prévue pour les résidents de France sous condition de revenu fiscal de référence (RFR)¹.

Le PFO n'était pas libératoire de l'impôt sur le revenu : il s'imputait sur le montant de l'impôt sur le revenu dû sur l'ensemble des revenus imposés par voie de rôle pour être restitué le cas échéant. Ce revenu brut était ensuite retraité des dépenses liées à l'acquisition et à la conservation des revenus, déductibles de ce revenu, de l'imputation des pertes de cession de titres de créances sur les gains de même nature et de l'imputation de pertes subies en cas de non-remboursement de prêts participatifs sur les intérêts de même nature.

Pour obtenir le revenu net, étaient appliqués :

- un abattement de 40 % sur le montant de certains dividendes perçus, destiné à tenir compte de leur imposition antérieure à l'impôt sur les sociétés ;
- un abattement fixe de 4 600 euros (ou 9 200 euros pour les contribuables soumis à une imposition commune) pour les produits des contrats d'assurance-vie d'une durée d'au moins six ans (contrats souscrits entre 1983 et 1989) ou huit ans (contrats souscrits depuis 1990).

Par dérogation à l'imposition suivant le barème, le contribuable pouvait opter pour l'imposition des intérêts au taux forfaitaire de 24 % lorsque leur montant global n'excédait pas 2 000 euros. Dans ce cas de figure, le PFO était donc libératoire de l'impôt sur le revenu.

Certains RCM étaient exonérés d'impôt sur le revenu. Les principaux cas de figure concernaient :

- les produits d'épargne réglementée, notamment les livrets² ;
- les produits perçus de certaines structures de capital d'investissement à risque (fonds commun de placement à risque et sociétés de capital-risque) sous conditions notamment de conservation de ces titres pendant un délai de cinq ans, au réinvestissement desdits produits dans le fonds ou la société ;
- les produits perçus dans le cadre du PEA ou du PEA-PME, dans la limite de 10 % du montant du placement concerné, s'agissant de distributions générées par des titres non cotés. De même, le gain de retrait ou de rachat effectué sur un PEA ou PEA-PME

¹ Il s'agissait des personnes appartenant à un foyer fiscal dont le RFR de l'avant-dernière année était inférieur à 25 000 euros (intérêts) ou 50 000 euros (revenus distribués) pour les contribuables seuls (célibataires, divorcés, veufs) ou à 50 000 euros (intérêts) ou 75 000 euros (revenus distribués) pour les contribuables soumis à une imposition commune, sur demande auprès de l'établissement concerné.

² Produits du livret A, livret bleu, livret jeune, livret de développement durable, livret d'épargne populaire, produits des comptes d'épargne logement ainsi qu'intérêts des plans d'épargne logement courus ou inscrits en compte avant le douzième anniversaire du plan.

bénéficiait d'une exonération d'impôt sur le revenu (les prélèvements sociaux restant dus) lorsque ce retrait ou rachat était effectué après la cinquième année de fonctionnement du plan. En revanche, lorsque cet événement intervenait avant ce délai, le gain était imposable à l'impôt sur le revenu, au taux forfaitaire de 22,5 % (clôture avant deux ans) ou 19 % (clôture avant cinq ans), auquel s'ajoutaient les prélèvements sociaux.

Une option pour le PFL était possible pour les produits d'assurance-vie

Lors du dénouement ou du rachat du contrat, les produits, bons et contrats de capitalisation et placements de même nature étaient, par principe, imposables à l'impôt sur le revenu au barème progressif ou, sur option expresse du contribuable, au prélèvement forfaitaire libérateur (PFL).

L'option pour le PFL était exercée de manière expresse et irrévocable au plus tard lors du paiement des produits. L'assiette du PFL était constituée par le montant brut des revenus encaissés. Le taux du PFL était dégressif en fonction de la durée du contrat, suivant des règles différentes selon que celui-ci avait été souscrit entre 1983 et 1989 ou à compter du 1^{er} janvier 1990 (Tableau 3). En effet, pour les premiers, la durée du contrat correspondait dans la plupart des cas¹ à la durée moyenne pondérée, tandis que la durée s'appréciait, pour les seconds, depuis l'ouverture du contrat.

Tableau 3 – Taux du PFL selon la durée du contrat

Durée du contrat	Taux du PFL	
	Contrats souscrits entre le 1 ^{er} janvier 1983 et le 31 décembre 1989	Contrats souscrits à compter du 1 ^{er} janvier 1990
0 à 2 ans	45 %	35 %
2 à 4 ans	25 %	
4 à 6 ans	15 %	15 %
6 à 8 ans	7,5 %	
Supérieure à 8 ans		7,5 %

Source : France Stratégie

¹ Hormis pour les contrats à prime unique et les contrats comportant le versement de primes périodiques régulièrement échelonnées.

Seuls les produits des contrats dont la durée était égale ou supérieure à huit ans (ou supérieure à six ans pour les contrats souscrits du 1^{er} janvier 1983 au 31 décembre 1989) étaient éligibles à un abattement fixe annuel de 4 600 euros pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés et de 9 200 euros pour les contribuables soumis à imposition commune (couples mariés ou partenaires liés par un pacte civil de solidarité - Pacs).

L'abattement s'appliquait à la masse de l'ensemble des produits imposables à l'impôt sur le revenu des bons ou contrats de capitalisation européens souscrits par les membres du foyer fiscal, qu'ils soient soumis à l'impôt sur le revenu au barème progressif ou au PFL¹.

Du fait des réformes successives ne s'appliquant que pour l'avenir et des dispositifs incitatifs visant à optimiser l'apport de l'épargne en assurance-vie pour le financement de l'économie, ces produits étaient exonérés de l'impôt sur le revenu dans les cas suivants (développés *supra*), et sous réserve que le bénéficiaire du contrat renonce à l'anonymat² :

- produits des contrats souscrits avant le 1^{er} janvier 1983 ;
- produits des contrats souscrits du 1^{er} janvier 1983 au 25 septembre 1997 acquis ou constatés jusqu'au 31 décembre 1997 ou acquis ou constatés postérieurement s'ils étaient attachés à des primes versées jusqu'au 25 septembre 1997 ;
- produits des contrats « DSK » et « NSK » ;
- sortie des contrats pour des motifs exceptionnels : licenciement ou mise à la retraite anticipée du bénéficiaire ou survenance d'une invalidité de deuxième ou troisième catégorie frappant le bénéficiaire ou son conjoint ;
- sortie des contrats en rente viagère (sous réserve de l'imposition de la rente elle-même à l'impôt sur le revenu), indépendamment de la durée du contrat, à l'exception des contrats se dénouant par le versement d'un capital ultérieurement converti en rente viagère (par exemple lorsque l'option pour la conversion est exercée après la date d'échéance du contrat) ;
- décès.

¹ L'abattement s'appliquait dans un premier temps sur les produits soumis au barème progressif puis, en cas de reliquat (lorsque le montant de ces produits était inférieur au montant de l'abattement annuel), sur les produits imposés au PFL. Dans cette dernière hypothèse, l'abattement prenait la forme d'un crédit d'impôt égal à 7,5 % du montant du reliquat d'abattement non imputé sur les produits soumis au barème progressif ou du montant des produits soumis au PFL, lorsque ce dernier était inférieur au montant du reliquat d'abattement.

² Le régime de l'anonymat fut supprimé par la [loi n° 2017-1837](#) du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

L'épargne logement bénéficiait d'un régime fiscal favorable

Les plans d'épargne logement (PEL) et les comptes épargne logement (CEL¹) bénéficiaient d'un régime fiscal favorable. Les intérêts retirés de ces produits étaient en effet exonérés d'impôt sur le revenu, avec deux spécificités :

- pour les CEL, l'exonération incluait la prime d'épargne versée par l'État au titulaire de ces comptes en fonction de leur effort d'épargne et se doublait d'une exonération complète de prélèvements sociaux ;
- pour les PEL, cette exonération ne trouvait à s'appliquer que pour les intérêts courus et inscrits en compte sur des plans de moins de douze ans (les intérêts annuels courus à compter du douzième anniversaire du plan étant soumis à l'imposition de droit commun) et ne couvrait plus, depuis le 1^{er} janvier 2006, la prime d'épargne de ces plans.

Des régimes spécifiques de taxation pour les AGA et les BSPCE

Le dispositif des attributions gratuites d'actions (AGA), créé en 2005, consiste en l'attribution par une société (sur décision de son assemblée générale extraordinaire) à un salarié ou mandataire social d'actions existantes ou à émettre sans contrepartie financière (hors participation symbolique) dans les conditions prévues par le Code du commerce².

Les gains des bénéficiaires d'AGA lors de la cession des titres se composent, d'une part, d'un gain d'acquisition, de nature salariale et égal à la valeur des actions gratuites à leur date d'acquisition, et, d'autre part, d'un gain de cession, de nature patrimoniale et égal à la différence entre le prix de cession et la valeur des actions à leur date d'acquisition. Chacun de ces gains, dont l'impôt sur le revenu est exigible l'année de cession, suit le régime d'imposition qui lui est propre : les dividendes sont imposables en fonction du droit commun en vigueur ; la plus-value de cession ultérieure est imposée en fonction du droit commun en vigueur, à l'IR comme aux PS.

Cependant, le gain d'acquisition suivait des règles d'imposition spéciales à l'IR et aux PS en vigueur au moment de la réforme du PFU, règles qui variaient selon la date d'attribution de l'action (Tableau 4).

¹ Épargne mobilisée exclusivement en vue de la conclusion de prêts d'épargne logement portant sur la résidence principale (couvrant des dépenses de construction, d'acquisition, d'extension ou certaines dépenses de réparation et d'amélioration), conformément à l'article L. 315-2 du Code de la construction et de l'habitation (CCH).

² Articles L. 225-197-1 à L. 225-197-6. Hors ce cadre juridique, les gains afférents aux AGA sont imposés en tant que compléments de salaire, au titre de l'année au cours de laquelle les actions sont définitivement acquises par le bénéficiaire, suivant les règles de droit commun applicables aux traitements et salaires, c'est-à-dire au barème de l'impôt sur le revenu. Pour bénéficier du régime de faveur fiscal, les actions doivent, notamment, présenter un réel risque en capital et leur rendement doit avoir un caractère aléatoire.

Tableau 4 – Règles d'imposition pour les gains d'acquisition

Date d'attribution de l'action ou de la décision d'attribution	Imposition du gain d'acquisition (IR)	Prélèvements sociaux (PS)
AGA attribuées avant le 27 septembre 2012*	PFL au taux de 30 % ou option pour le barème IR	PS sur les revenus du capital sans déductibilité de la CSG
AGA attribuées à compter du 28 septembre 2012 et dont l'attribution a été autorisée par une décision de l'AGE prise avant le 7 août 2015**	Barème IR	PS sur les revenus d'activité avec déductibilité partielle de la CSG
AGA dont l'attribution a été autorisée par une décision de l'AGE prise entre le 8 août 2015 et le 30 décembre 2016***	Barème de l'IR après application d'abattement	PS sur les revenus du capital avec déductibilité partielle de la CSG
AGA dont l'attribution a été autorisée par une décision de l'AGE prise à compter du 31 décembre 2016****	Barème de l'IR après application d'abattement dans la limite annuelle de 300 000 € Au-delà, barème IR selon les règles de droit commun des TS	PS sur les revenus du capital avec déductibilité de la CSG dans la limite annuelle de 300 000 € avec déductibilité partielle de la CSG (6,8 points) Au-delà, PS sur les revenus d'activité avec déductibilité partielle de la CSG

* Le dispositif est régi par l'article 83 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 dont les dispositions ont été modifiées par l'article 41 de la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie et par l'article 39 de la loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social.

** Le dispositif est régi par l'article 11 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

*** Le dispositif est régi par l'article 135 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

**** Le dispositif est régi par l'article 61 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Source : France Stratégie

Les bons de souscription de parts de créateur d'entreprise (BSPCE) confèrent à leurs bénéficiaires le droit de souscrire des titres représentatifs du capital de leur entreprise à un prix définitivement fixé au jour de leur attribution. La décision d'attribution peut fixer un délai pour l'exercice du bon. Seules certaines sociétés créées depuis moins de quinze ans, sous réserve du respect d'un seuil de capitalisation boursière¹, et certains salariés peuvent

¹ Ce seuil est fixé à 150 millions d'euros. En cas de dépassement du seuil, l'attribution demeure possible pendant trois années suivant ce dépassement.

en bénéficiaire¹. Lorsque ces règles ne sont pas respectées, les gains nets sont imposables en tant que compléments de salaire (à l'impôt sur le revenu, aux cotisations et contributions sociales ainsi qu'aux taxes et participations assises sur les salaires).

Le gain net au moment de la cession du titre, fait générateur de l'imposition, est imposable dans les mêmes conditions que le régime des plus-values mobilières. Cependant, il n'ouvre pas droit au bénéfice de l'abattement pour durée de détention.

Pour les bons attribués jusqu'au 31 décembre 2017, le gain net de cession est imposé au taux de droit commun de 19 %. Un taux majoré fixé à 30 % s'applique lorsque, au moment de la cession des titres, le bénéficiaire exerce son activité depuis moins de trois ans dans la société ou l'une de ses sociétés filiales. Ce gain est soumis aux prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine.

Les principales évolutions de l'imposition des revenus du capital des ménages avant 2017

La fiscalité du capital ne concerne pas seulement la valeur du patrimoine détenu par les ménages et entreprises mais elle touche aussi les revenus provenant de ce patrimoine. On distingue deux catégories de revenus issus du capital selon le type d'actifs détenus par les agents économiques. La première catégorie correspond aux revenus issus des actifs immobiliers : loyers, plus-values lors des cessions, etc. La deuxième catégorie concerne les revenus provenant des actifs mobiliers (épargne financière) : dividendes, intérêts, plus-values lors des cessions, etc.

Réformes de la fiscalité des revenus de l'épargne sur la période 2010-2017

Au cours de la période 2010-2017, l'évolution de la fiscalité des revenus du capital est principalement marquée par le relèvement du niveau d'imposition des dividendes ; la « barémisation » de 2013 des revenus du capital, des plus-values immobilières ; la baisse progressive du taux de PFL des produits de placement à revenu fixe (intérêts) ; la modification des règles applicables aux revenus de l'actionariat salarié, aux produits d'assurance-vie et assimilés ; et la réforme du régime des abattements pour durée de détention.

¹ S'agissant des sociétés éligibles, peuvent émettre des BSPCE les sociétés, passibles de l'impôt sur les sociétés et détenues directement, et de manière continue, pour 25 % au moins, par des personnes physiques, relevant de l'une des formes juridiques suivantes : sociétés anonymes (SA), sociétés par actions simplifiées (SAS), sociétés en commandite par actions (SCA) et sociétés européennes (articles L. 229-1 à L. 229-15 du Code de commerce). Sont donc notamment exclues les sociétés à responsabilité limitée (SARL), les sociétés en commandite simple (SCS) et les sociétés en nom collectif (SNC). S'agissant des bénéficiaires, ceux-ci ne peuvent être que des salariés ou dirigeants soumis au régime fiscal des salariés, mais peuvent, sous certaines conditions et pour les bons attribués à compter du 7 août 2015, être employés par une société liée.

Concernant le niveau d'imposition des dividendes, il a été progressivement relevé entre 2011 et 2013, essentiellement pour des motifs budgétaires. Le tableau 5 ci-dessous présente les évolutions de taux pour les dividendes et intérêts soumis au PFL (traités *infra*).

Tableau 5 – Taux de prélèvement forfaitaire libératoire applicables

Période d'imposition		Revenus 2008 à 2010	Revenus 2011	À compter des revenus 2012
<i>Dividendes et revenus assimilés</i>	Taux du PFL	18 %	19 %*	21 %**
	Prélèvements sociaux	12,1 % puis 12,3 % pour les revenus 2010	13,5 %	15,5 %
<i>Produits de placement à revenu fixe</i>	Taux du PFL	18 %	19 %	24 %
	Prélèvements sociaux	12,1 % puis 12,3 % pour les revenus 2010	13,5 %	15,5 %

* Article 6 de la loi de finances pour 2011.

** Article 20 de la quatrième loi de finances rectificative pour 2011.

Source : France Stratégie

Le crédit d'impôt de 50 % (plafonné à 115 euros ou 230 euros selon la situation familiale) accordé au titre des revenus qui sont distribués par des sociétés françaises ou étrangères, institué lors de la suppression de l'avoir fiscal et maintenu lors de la création du PFL pour les contribuables imposés au barème progressif, a été supprimé par l'article 7 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011. Cette suppression visait à contribuer au financement de la réforme des retraites. Le gouvernement précisait alors, dans ses motifs, que « ce crédit d'impôt n'a pas été conçu pour atténuer la double imposition économique des dividendes mais était en réalité destiné à compenser la diminution de revenu distribué liée à la suppression de l'avoir fiscal, y compris pour les détenteurs de PEA pourtant exonérés d'impôt sur le revenu à hauteur des distributions de titres placés dans le plan » et que « la dépense fiscale qui en découle, qui est estimée à 645 millions d'euros pour l'année 2011, se caractérise en pratique par un effet de "saupoudrage", tout en étant concentrée sur les ménages relativement plus aisés ».

À compter du 1^{er} janvier 2012, les taux de PFL des dividendes et des intérêts d'obligation ont divergé, le taux applicable aux premiers étant élevé à 21 % tandis que celui applicable aux seconds était élevé à 24 %. La mesure de hausse du taux du PFL à 24 % faisait partie du deuxième volet de la mise en œuvre du plan d'équilibre des finances publiques faisant suite à la crise financière et était défendue par le gouvernement, outre cet impératif

budgétaire, par la volonté de rapprocher la fiscalité des revenus du capital de la fiscalité des revenus du travail¹.

À l'initiative du rapporteur général de la Commission des finances, un taux plus faible de 21 % a été retenu pour les seuls dividendes au motif que, en raison de l'abattement proportionnel de 40 %, le taux d'imposition effectif au barème des dividendes pour un contribuable situé dans la tranche de taux marginal maximal atteignait 22,2 % après déduction de la contribution sociale généralisée (CSG), soit un taux plus avantageux que celui envisagé initialement par le gouvernement pour le PFL (24 % initialement, comme pour les intérêts). L'abaissement du taux à 21 % pour les dividendes s'expliquait donc par la volonté du législateur de ne pas créer d'incitation au retour au barème pour les hauts patrimoines puisque, en cas de report massif vers l'option au barème, le coût de trésorerie en résultant aurait été supporté par les finances publiques².

Concernant la réforme de 2013 de la « barémisation » des revenus du capital, les articles 9 à 11 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 ont supprimé la possibilité d'opter pour le PFL, dans la majorité des cas, dans une volonté d'égaliser l'imposition entre revenus du capital et revenus du travail. Cette suppression a rendu *de facto* obligatoire l'imposition des revenus du capital au barème de l'impôt sur le revenu (« barémisation »), qu'il s'agisse des revenus d'actions ou d'obligations.

Selon le gouvernement, en effet, l'option pour le PFL n'était « profitable qu'aux contribuables imposés dans les tranches supérieures du barème, alors que beaucoup de contribuables modestes l'exer[ça]ient à tort³ ».

Ce faisant, l'abattement fixe annuel applicable aux dividendes (de 1 525 euros pour une personne seule, le double pour un couple), maintenu lors de la suppression de l'avoir fiscal, a été supprimé. Le coût de la dépense fiscale afférente était estimé à 370 millions d'euros en 2012. Selon le rapport de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, « autant l'abattement de 40 % a un sens économiquement puisqu'il permet de tenir compte du fait que les revenus distribués ont déjà subi l'impôt sur les sociétés avant d'être

¹ Au banc, la ministre des Finances, Valérie Pécresse, expliquait ainsi que « aujourd'hui, le gouvernement souhaite que la fiscalité des revenus du patrimoine soit la même que celle des revenus du travail. C'est l'objet de l'article que nous vous présentons » (Assemblée nationale [2011], [Compte rendu intégral de la première séance du vendredi 2 décembre 2011](#)).

² Selon les termes du rapporteur général, Gilles Carrez, « le prélèvement forfaitaire libératoire étant plus simple, j'espère que le taux de 21 % sera suffisamment incitatif, mais nous courons malgré tout un petit risque. Ceci étant dit, comme nous souhaitons rapprocher la fiscalité du travail et celle du capital, nous devons trouver le point où les deux se rapprochent au maximum, tout en préservant une petite incitation en faveur du prélèvement forfaitaire libératoire, pour des raisons de trésorerie, et pour une année 2012 qui s'annonce critique » (Assemblée nationale, première séance du vendredi 2 décembre 2011).

³ Exposé des motifs de l'article.

distribués, autant l'abattement forfaitaire constitue, comme le crédit d'impôt, un "cadeau fiscal" qui réduit indûment la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu ».

Enfin, il convient de noter que le Conseil constitutionnel a censuré l'application rétroactive de cette réforme envisagée par le législateur¹. Le A du paragraphe IV de la loi de finances pour 2013 prévoyait qu'« à compter du 1^{er} janvier 2012, les prélèvements prévus au I des articles 117 *quater* et 125 A du Code général des impôts (CGI) ne libèrent plus les revenus auxquels ils s'appliquent de l'impôt sur le revenu ». Appliquées, ces dispositions auraient eu pour effet de mettre en cause de manière rétroactive le caractère libératoire des prélèvements forfaitaires prévus au paragraphe I des articles 117 *quater* et 125 A du CGI et de majorer l'imposition à acquitter au titre des revenus de capitaux mobiliers perçus en 2012 par certains contribuables, alors même que ces contribuables se seraient déjà acquittés d'un impôt qui les aurait libérés de leurs obligations fiscales au titre de ces revenus.

Le Conseil constitutionnel a considéré que la volonté du législateur d'assurer en 2013 des recettes supplémentaires liées à la réforme des modalités d'imposition des revenus de capitaux mobiliers ne constituait pas un motif d'intérêt général suffisant pour mettre en cause rétroactivement une imposition à laquelle le législateur avait attribué un caractère libératoire et qui était déjà acquittée.

Concernant l'imposition des produits de placement à revenu fixe (« intérêts »), les revenus² issus de ces produits étaient soumis, dans leur généralité, au barème progressif avec possibilité d'option pour un prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) depuis 1966. Ce qui a fondamentalement changé dans l'imposition de cette catégorie de revenus est le taux du PFL, qui s'est établi à 25 % entre 1966 et 1991 avant de décroître du fait de l'instauration concomitante des différents prélèvements sociaux et de l'ouverture des marchés de capitaux : 15 % entre 1991 et 2003, 16 % de 2003 à 2007, puis 18 % de 2008 à 2010, 19 % en 2011 et enfin 24 % à compter de 2012³.

Concernant les règles spécifiques applicables aux revenus de l'actionnariat salarié, les développements ci-après sont limités aux attributions gratuites d'actions (AGA) et bons de souscription de parts de créateur d'entreprise (BSPCE), modifiés dans le cadre de la mise en place du PFU (voir [Annexe 3](#)).

¹ Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 relative à la loi de finances pour 2013.

² Ce sont les revenus « qui résultent de simples prêts d'argent conférant à leurs auteurs uniquement un droit de créance : ce sont les intérêts des fonds d'État, des bons du Trésor, des obligations et autres titres d'emprunts négociables, des bons de caisse, des créances, dépôts, cautionnements et comptes courants, les produits des titres de créances négociables sur un marché réglementé et non susceptibles d'être cotés ainsi que les produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie » (source : BOI-RPPM-RCM-20120912).

³ Les années indiquées correspondent aux années d'imposition.

Le PFU n'a pas connu de modifications en 2012 et 2013 lors de la barémisation des plus-values de cession de valeurs mobilières. Ce dispositif est demeuré globalement inchangé jusqu'à l'entrée en vigueur du PFU, bien que les conditions de recours aux BSPCE aient été assouplies¹.

Concernant les règles applicables aux produits d'assurance-vie et assimilés, elles n'ont pas été épargnées par les réformes de 2013. En effet, en 2013, le législateur a adopté une réforme visant à moderniser le régime fiscal de l'assurance-vie en facilitant la constitution de provisions pour diversification, ce qui permet aux assureurs d'accroître leur prise de risque sans perte d'antériorité fiscale pour l'assuré². En effet, le rapport *Dynamiser l'épargne financière des ménages pour financer l'investissement et la compétitivité* des députés Karine Berger et Dominique Lefebvre a proposé, en avril 2013, la création d'un nouveau type de contrats d'assurance-vie conçu pour permettre « une allocation d'actifs combinant mieux, au profit de l'économie, le risque et la sécurité », en s'inspirant d'une forme de contrats collectifs comprenant une provision de diversification (dits « euro diversifié »). Le rapport mettait également en avant la nécessité d'encourager le développement de compartiments dédiés à l'investissement en direction des PME, à impact social, ou en faveur du logement social à travers un dispositif fiscal favorable en cas de succession. Ce projet a donné lieu à la création des supports « euro-croissance » et des contrats « vie génération »³.

Concernant les règles d'imposition des gains de cession des valeurs mobilières et droits sociaux⁴, il convient de rappeler que les plus-values mobilières des particuliers sont définies comme les gains de cession à titre onéreux de valeurs mobilières et droits sociaux par les particuliers agissant dans le cadre de la gestion de leur patrimoine privé, directement ou par personne interposée.

¹ En effet, l'émission de BSPCE a été autorisée, d'une part, par des sociétés en direction des salariés et dirigeants de leurs filiales dont elles détiennent directement au moins 75 % du capital ou des droits de vote et, d'autre part, par des sociétés créées dans le cadre d'une concentration, d'une restructuration, d'une extension ou d'une reprise d'activités préexistantes, sous réserve que toutes les sociétés prenant part à l'opération soient elles-mêmes éligibles.

² [Article 9 de la loi n° 2013-1279](#) du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013. Parmi les mesures fiscales incitatives adoptées à cette occasion, un régime de faveur a été prévu en matière d'imposition à la sortie en cas de décès de l'assuré pour certains contrats qui doivent répondre à certaines conditions d'investissement dans des actifs ciblés (abattement supplémentaire de 20 % sur le prélèvement *sui generis* de l'[article 990 I](#) du CGI pour les contrats dits « vie génération »).

³ [Arrêté du 12 septembre 2014](#) relatif aux engagements donnant lieu à la constitution d'une provision de diversification et [décret n° 2014-1011](#) du 5 septembre 2014, respectivement.

⁴ La présente sous-section ne traite pas du régime applicable aux plus-values immobilières, ni des plus-values mobilières des non-résidents, ni des plus-values mobilières réalisées à titre professionnel (ou cessions habituelles relevant des règles applicables aux bénéficiaires non commerciaux - BNC) ou sur des instruments financiers à terme, ni de la taxation des plus-values latentes lors des transferts de domicile fiscal hors de France (*exit tax*).

Les principales évolutions depuis 2010 des règles de ce régime fiscal concernent le taux d'imposition qui a progressivement été relevé jusqu'en 2012 (Tableau 6), de même que le seuil d'assujettissement, qui atteignait 25 830 euros en 2010. Les cessions intervenues dans les DOM bénéficiaient, depuis la loi de finances pour 2000, d'une réfaction de taux de 30 % (majorée à 40 % en Guyane).

Tableau 6 – Taux d'imposition des plus-values mobilières

Année d'imposition	Taux du prélèvement à l'IR (en %)	Prélèvements sociaux (en %)
2000-2003	16	10
2004-2007	16	11
2008-2009	18	12,1
2010	18	12,3
2011	19	13,5
2012	24 (19 pour les créateurs d'entreprise)	15,5

Source : gouvernement, cité dans *France Stratégie (2019), Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital. Premier rapport, octobre, p. 70*

Les cessions intervenues à compter du 1^{er} janvier 2011 ont été imposées au premier euro, l'article 8 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 supprimant tout seuil d'assujettissement. L'exposé des motifs de l'article du projet de loi indiquait que cette mesure permettait d'aligner les conditions d'imposition à l'impôt sur le revenu sur celles applicables aux prélèvements sociaux depuis le 1^{er} janvier 2010. L'effet de la suppression du seuil sur les contribuables les moins aisés devait être atténué par l'exonération résultant de l'abattement pour durée de détention introduit en 2005, qui devait produire tous ses effets à compter de 2014.

Concomitamment, le taux de l'imposition forfaitaire, fixé à 18 % lors de l'institution du PFL en 2008 (par cohérence avec le taux d'imposition des revenus de capitaux mobiliers), a été augmenté d'un point en 2011.

Le mécanisme d'abattement pour durée de détention introduit en 2005 a finalement été supprimé en 2012¹, en raison du coût de la mesure, soit dès sa première année d'application théorique. Il a été remplacé par un dispositif de report d'imposition,

¹ Article 80 de la [loi n° 2011-1977](#) du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, complété par l'article 7 de la [loi n° 2012-354](#) du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012, ces deux dispositions ayant été introduites par le rapporteur général au nom de la commission des finances.

conditionné à la détention d'un nombre significatif de parts dans la société (10 % des droits des bénéficiaires sociaux) durant au moins huit ans et sous condition de réinvestissement de 80 % de la plus-value dans une autre société détenue au minimum à hauteur de 5 %. La plus-value après report ouvrait droit à exonération après cinq ans. Ce dispositif a lui-même été définitivement abrogé par l'article 17 de la loi de finances pour 2014 en raison de la mise en place des nouveaux abattements pour durée de détention renforcés (voir *infra*).

Enfin, un nouveau dispositif de report d'imposition revêtant une finalité anti-abus a été introduit en 2012¹. Cette réforme visait à supprimer le sursis d'imposition, jusque-là applicable en cas d'apport de titres à une société soumise à l'impôt sur les sociétés, lorsque le contribuable contrôle la société à laquelle il apporte ses titres et à lui substituer un dispositif de report d'imposition. Ces schémas dits « d'apport-cession » avaient en effet donné lieu à optimisation fiscale. Le nouveau report d'imposition expire, notamment, en cas de transmission, de rachat, de remboursement ou d'annulation des titres apportés mais le report peut alors être maintenu sous condition de réinvestissement du produit de la cession, dans un délai de cinq ans après l'apport, et à hauteur de 50 % du montant de la plus-value².

Concernant la barémisation des plus-values immobilières, la loi de finances pour 2013³ a introduit le principe de l'application du barème progressif de l'impôt sur le revenu pour les plus-values mobilières en l'accompagnant de l'application de nouveaux abattements pour durée de détention, tout en maintenant certains régimes exonératoires ou à taux forfaitaires.

Si cette réforme s'inscrivait dans un objectif d'alignement de la fiscalité du capital sur celle du travail, le ministre de l'Économie et des Finances, Pierre Moscovici, soulignait en 2012 devant le Parlement que le gouvernement, constatant que « préserver nos capacités productives pour demain et renouer avec la croissance implique de ne pas pénaliser celles et ceux qui prennent des risques, innovent ou entreprennent » éprouvait « la nécessité d'aménager certaines mesures, en priorité la taxation des plus-values de cession. La mesure envisagée, parce qu'elle n'était pas assez ciblée, je le reconnais, affaiblissait les entrepreneurs alors que nous voulons les mettre en position de pouvoir contribuer au redressement du pays. Il est évidemment hors de question de renoncer à aligner la fiscalité du capital sur celle du travail, mais il faut taxer la rente et non le risque⁴ ».

¹ Article 150-0 B *ter* du CGI, introduit par l'article 18 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012. Ce dispositif a été élargi lors de la loi de finances pour 2019.

² 60 % à compter du 1^{er} janvier 2019.

³ Article 10 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

⁴ Assemblée nationale (2012), *Compte rendu de la première séance du mardi 16 octobre 2012*.

La réforme s'est traduite par la création d'un nouveau revenu net catégoriel à l'impôt sur le revenu incluant l'ensemble des plus-values mobilières des particuliers, soumises au barème, indépendamment des exonérations applicables à certaines plus-values à l'issue d'une durée de détention donnée (PEA, capital-risque). Le taux forfaitaire de 19 % (et les réfections de taux outre-mer) a été supprimé et maintenu uniquement :

- pour les BSPCE et les plus-values réalisées dans le cadre d'un PEA¹ ;
- sur option, pour les plus-values mobilières réalisées par les contribuables cédant les titres d'une société opérationnelle ou *holding* animatrice dont ils étaient dirigeants ou salariés, sous conditions².

La mise en place des abattements pour durée de détention, conçus comme une incitation à l'épargne longue en actions, a été revue lors des discussions parlementaires, les seuils de détention passant de huit ans dans le projet du gouvernement à trois ans dans le texte de loi adopté³. Selon le ministre du Budget de l'époque, la révision du projet du gouvernement s'expliquait par le fait que « le cycle économique s'articule plutôt autour de telles durées, davantage que celles que nous avons envisagées – six, huit et douze ans⁴ ».

Les années de détention n'étaient pas décomptées à partir de l'entrée en vigueur de la réforme (c'est-à-dire au 1^{er} janvier 2013) mais en tenant compte de la durée de détention avant la réforme. Une mesure transitoire prévoyait le maintien du prélèvement proportionnel pour les cessions intervenues en 2012 mais à un taux majoré (24 % contre 19 %).

Concernant la réforme du régime des abattements pour durée de détention, ce cadre juridique a été rénové dès la loi de finances pour 2014⁵ afin de le rendre plus lisible et plus attractif et d'encourager l'investissement à long terme ainsi que la prise de risque. En premier lieu, le nombre, le taux et les seuils des différents abattements pour durée de détention ont été revus : pour les cessions intervenues à compter du 1^{er} janvier 2014, un abattement de 50 % est appliqué entre deux et huit ans de détention et de 65 % au-delà de huit ans. Le champ des abattements pour durée de détention a été étendu afin d'y inclure, sous condition de quotas d'investissement, les cessions de parts ou actions

¹ Taux portés à 30 % pour certains BSPCE et 22,5 % en cas de PEA de moins de deux ans.

² Afin d'assurer que la mesure bénéficie aux contribuables cédant leur entreprise après l'avoir eux-mêmes développée, cette option était conditionnée à la durée et au pourcentage de détention des titres, ainsi qu'à l'exercice d'une activité salariée ou dirigeante dans la société dont les titres ont été cédés.

³ 20 % d'abattement entre deux et quatre ans, 30 % entre quatre et six ans et 40 % au-delà de six ans.

⁴ Assemblée nationale (2012), *Compte rendu de la deuxième séance du vendredi 19 octobre 2012*.

⁵ Article 17 de la [loi n° 2013-1278](#) du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

d'OPCVM¹. En second lieu, les dispositifs existants visant à encourager la stabilité des investissements dans l'activité économique² ont été remplacés :

- d'une part, par un abattement renforcé en raison de la durée de détention d'actions ou parts sociales de PME créées depuis moins de dix ans, sous conditions : 50 % pour une durée de détention de un an à moins de quatre ans, 65 % pour une durée de détention de quatre ans à moins de huit ans, puis 85 % à partir de huit ans ;
- d'autre part, d'un abattement fixe de 500 000 euros pour les cessions, par les dirigeants de PME communautaires partant à la retraite, des titres de leurs sociétés. Cet abattement est, notamment, octroyé sous condition de détention d'au moins 25 % des droits de vote durant cinq années avant la cession, de départ à la retraite dans les deux ans suivant ou précédant la cession et que la cession porte sur une fraction significative des parts (intégralité des titres détenus ou au moins 50 % des droits de vote).

Enfin, l'article 31 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 a prévu le régime fiscal du « compte PME innovation » (CPI) destiné à encourager les personnes physiques impliquées dans la gestion de leur entreprise (entrepreneurs, fondateurs d'entreprise, dirigeants et salariés détenteurs de capital), qui ont fait la preuve de leur compétence dans le développement d'une entreprise, à réinvestir leurs plus-values dans le financement d'amorçage de nouvelles entreprises (« cycle de cession-réinvestissement ») auxquelles ils apporteraient non seulement leurs capitaux mais également leur expérience professionnelle et leur réseau. La réforme introduite assure l'absence d'imposition durant le cycle de cession-réinvestissement, reportée au moment de la sortie des actifs du CPI.

2. Rappel des réformes de 2018 et de leurs effets directs

2.1. Rappel des réformes de 2018

Le remplacement de l'ISF par l'IFI

Conformément à l'engagement pris pendant la campagne présidentielle par Emmanuel Macron, l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) a été mis en place par l'article 31 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, se substituant à l'impôt de

¹ L'article 88 de la [loi n° 2014-1655](#) du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 a également étendu le champ des abattements pour durée de détention aux opérations de rachat par une société de ses propres actions. Ce champ a également été étendu en 2015 aux AGA et aux *stock-options*.

² Ont été abrogés par cette loi : l'option pour l'imposition au taux forfaitaire introduit par la loi de finances pour 2013, le dispositif applicable aux plus-values de cession de titres de dirigeants de PME partant à la retraite (abattement pour durée de détention introduit en 2005) et les régimes spécifiques applicables aux plus-values de cession intrafamiliales et aux plus-values de cession de jeunes entreprises innovantes (JEI).

solidarité sur la fortune (ISF) à compter du 1^{er} janvier 2018. Ce nouvel impôt est recentré sur les détenteurs de patrimoines immobiliers dont la valeur totale est supérieure à 1 300 000 euros, qu'ils soient constitués d'immeubles détenus directement ou indirectement, à l'exclusion de l'immobilier affecté à l'activité professionnelle du redevable ou de l'entreprise dont il détient des parts.

Il a été conçu, comme l'ISF avant lui, comme un impôt de rendement destiné à assurer la participation des contribuables les plus fortunés aux dépenses publiques.

En appréhendant la capacité contributive des détenteurs d'actifs immobiliers, à l'exclusion des actifs mobiliers, l'IFI visait à inciter les investissements dans l'économie française par les plus fortunés, tout en assurant une contribution particulière à l'effort de solidarité nationale sur les actifs immobiliers non affectés à leur activité professionnelle. Le remplacement de l'ISF par l'IFI devait donc libérer, pour les anciens redevables de l'ISF, des capacités de financement nouvelles en fonds propres qui ont vocation à être investies dans l'économie, notamment l'acquisition de valeurs mobilières (titres et actions). Dans l'étude d'impact du PLF 2018¹, les incidences économiques de la réforme sont résumées ainsi : « [e]n dégageant des capacités de financement pour les redevables actuels de l'ISF dont l'impôt se trouvera allégé, la réforme est de nature à avoir un impact positif sur la consommation et l'investissement des ménages ».

Concernant le dispositif issu de la réforme, l'IFI reprend les principales caractéristiques de l'ISF (seuil d'entrée, barème, plafonnement, reprise des principales exonérations, modalités de déclaration) qui ont été conçues afin d'appréhender la capacité contributive des contribuables détenant de manière directe ou indirecte un patrimoine significatif. Le taux de l'IFI augmente ainsi avec le patrimoine taxable, avec un taux d'entrée de 0,5 % et un taux de 1,5 % pour la tranche supérieure (montants supérieurs à 10 millions d'euros). Seuls l'assiette et l'objectif de l'impôt ont été modifiés.

Les redevables sont définis de façon identique à ceux de l'ISF : sont soumises à l'IFI les personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, à raison des actifs immobiliers situés en France et hors de France². Les personnes physiques n'ayant pas leur domicile fiscal en France sont imposées à raison des seuls immeubles détenus directement ou indirectement situés en France. Les règles limitant les actifs imposables des contribuables « impatriés » durant les cinq premières années de résidence sur le territoire français ont également été maintenues.

¹ République française (2017), *Projet de loi des finances pour 2018. Évaluations préalables des articles du projet de loi*, octobre, p. 121.

² Article 964 du CGI.

La prise en compte de la valeur totale des biens s'effectue au niveau du foyer. En effet, compte tenu de l'imbrication des patrimoines au sein des familles, sont imposés conjointement les époux (sauf séparation de biens en instance de séparation de corps ou de divorce, et s'ils ne vivent pas sous le même toit), partenaires de Pacs ou concubins notoires et leurs enfants mineurs lorsqu'ils ont l'administration légale des biens de ceux-ci.

L'assiette de l'IFI est constituée des actifs immobiliers (les biens immeubles bâtis, non bâtis et droits réels immobiliers, et titres de société pour la part représentative des biens et droits immobiliers) :

- détenus directement par le redevable : à hauteur de la valeur vénale des immeubles et droits immobiliers qu'il détient ;
- détenus indirectement par le redevable : à hauteur de la fraction de la valeur vénale des parts de sociétés détenues par le redevable représentative d'actifs immobiliers¹.

Les biens immobiliers affectés à l'activité professionnelle principale du contribuable, et nécessaires à l'exercice d'une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale sont exonérés d'IFI, que la détention soit directe ou indirecte², et sont hors du champ de l'impôt. Les immeubles affectés par une société qui les détient à sa propre activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale ou à celle d'une société appartenant au même groupe sont également hors du champ de l'impôt³.

L'assiette de l'IFI est constituée de la valeur vénale totale de l'ensemble des biens et droits immobiliers détenus directement ou indirectement par le redevable, appréciée au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. La valeur nette prise en compte est diminuée du passif qui est rattachable aux biens concernés : pour éviter tout abus cependant, la valorisation des parts ou actions détenues par le redevable s'effectue sans tenir compte des dettes contractées, par la société émettrice de ces parts ou actions, à l'occasion du rachat d'un bien ou droit immobilier du redevable.

Les dépenses d'acquisition, de réparation, d'entretien, d'amélioration, de construction ou de reconstruction et d'agrandissement, engagées au titre de ces biens et effectivement

¹ Une exception à ce principe a été introduite à l'[article 965](#) du CGI, afin d'exonérer les petits porteurs de parts de société. Ainsi, sont exclues de l'assiette de l'IFI les parts ou actions de sociétés ou organismes ayant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale dont le redevable détient moins de 10 % du capital ou des droits de vote de la société. Le législateur a considéré que ces actionnaires n'ont pas nécessairement une connaissance fine de l'ensemble des sous-jacents de leurs investissements. Ce seuil de 10 % est apprécié au niveau du foyer fiscal du redevable afin d'éviter tout détournement de cette mesure.

² [Article 975](#) Article 975 du CGI.

³ 2° de l'[article 965](#) du CGI.

supportées par le redevable, ainsi que les dépenses d'acquisition des titres entrant dans l'assiette de l'impôt, sont déductibles de la valeur brute des biens.

Certaines dettes sont cependant neutralisées ou ne sont pas admises en déduction. Au-delà d'un seuil de 5 millions d'euros de patrimoine taxable, lorsque la dette représente plus de 60 % de sa valeur, la fraction des dettes dépassant cette limite ne sera déductible qu'à hauteur de 50 % de sa valeur.

Par équité, un abattement de 30 % sur la valeur de la résidence principale du redevable, qui permet de tenir compte de la décote liée à l'occupation du local par le redevable et ses proches, est appliqué.

L'exonération partielle de 75 % des bois et forêts, des parts de groupements fonciers agricoles (GFA) et de certains biens ruraux donnés en location à long terme soumise à des conditions, notamment de gestion durable, a été conservée lors de la création de l'IFI, de même que la réduction d'impôt à hauteur de 75 % des dons effectués au profit d'une liste limitative d'organismes, plafonnée à 50 000 euros.

S'agissant du calcul de l'impôt, les principaux paramètres existants à l'ISF ont été maintenus :

- le critère de seuil d'assujettissement a été maintenu à 1 300 000 euros ;
- le barème progressif demeure applicable à compter de 800 000 euros d'actifs et le mécanisme de décote a été conservé ;
- le plafonnement de l'impôt sur le patrimoine et des autres impositions acquittées par le contribuable à 75 % du montant des revenus de l'année précédente a été conservé ;
- la réduction de l'IFI dans les cas de double imposition au titre d'un immeuble situé à l'étranger a été transposée au nouvel impôt afin de garantir les redevables de tout effet potentiellement confiscatoire ;
- l'évaluation du patrimoine continue d'être réalisée par le contribuable ;
- les règles de contrôle, contrepartie d'un impôt déclaratif qui laisse au contribuable toute latitude dans l'évaluation de son patrimoine, ainsi que les règles de contentieux de l'impôt demeurent celles applicables en matière d'ISF.

Au contraire de l'ISF, l'intégralité du recouvrement de l'IFI s'effectue par voie de rôle, ces modalités de déclaration apparaissant plus sûres et plus simples que l'auto-liquidation de l'impôt.

La création du prélèvement forfaitaire unique

Les nouvelles réformes 2018 de la fiscalité des revenus de l'épargne ont consisté à instaurer une imposition forfaitaire unique à un taux unique de 30 %¹ (soit un taux forfaitaire d'impôt sur le revenu de 12,8 % et un taux global de prélèvements sociaux porté à 17,2 % du fait de l'augmentation concomitante de 1,7 point du taux de la contribution sociale généralisée). Communément appelé PFU (prélèvement forfaitaire unique), cette forme d'imposition remplace ainsi la taxation des revenus du capital au barème de l'impôt sur le revenu (IR).

L'objectif principal de cette réforme visait à simplifier la complexité de l'architecture d'ensemble de la fiscalité des revenus de l'épargne des particuliers, au regard de la diversité des régimes fiscaux applicables aux différents supports d'investissement et d'épargne. D'après l'étude d'impact du PLF 2018², l'impact sur l'économie serait triple. D'abord, la fiscalité du capital serait ainsi rendue plus lisible et plus cohérente dans la mesure où les gains et revenus afférents aux titres de capital et produits de taux seraient traités de manière identique. Ensuite, le niveau d'imposition du contribuable serait plus prévisible lors de sa décision d'investissement ou de placement financier, rendant la fiscalité d'autant plus neutre pour les décisions d'épargne et d'investissement. Enfin, « les taux marginaux d'imposition maximaux seront réduits, ce qui accroîtra l'incitation à investir dans des placements au rendement plus élevé, comme les actions. Des taux marginaux élevés pénalisent les investissements dont les rendements sont plus élevés, infléchissant les choix des épargnants en faveur de placements moins rentables et plus sûrs ».

En effet, la « barémisation » des revenus du capital telle qu'elle résultait des articles 9 et 10 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 avait complexifié le régime d'imposition de ces revenus, notamment en raison de la mise en place de plusieurs dispositifs d'abattement pour durée de détention pour les plus-values de cession de valeurs mobilières et droits sociaux. En outre, le Conseil d'analyse économique (CAE) relevait dès 2013 que « ce qui frappe [dans la fiscalité française du capital], c'est [...] moins le taux d'imposition relativement élevé du capital en France – il reflète essentiellement le niveau élevé de la pression fiscale globale – que la très grande hétérogénéité des taux d'imposition au sein des revenus du capital³ ». Ainsi, en rendant plus lisibles et plus prévisibles les règles fiscales, le gouvernement souhaitait renforcer l'attractivité de l'économie française. Par ailleurs, l'imposition des revenus du capital au barème progressif de l'impôt sur le revenu entre 2013 et 2017 avait entraîné une forte augmentation des taux marginaux d'imposition pour les contribuables les plus aisés (Tableau 7). L'introduction

¹ Tout en maintenant une option pour le barème ([article 200 A, 2](#), du CGI).

² République française (2017), *Évaluations préalables des articles du projet de loi*, *op. cit.*, p. 97.

³ Artus P., Bozio A. et Garcia-Peñalosa C. (2013), « [Fiscalité des revenus du capital](#) », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 9, septembre, p. 3.

d'un abattement de 40 % sur les dividendes avait toutefois limité la hausse de leur taxation effective, si bien que le passage au PFU est, pour les dividendes et revenus assimilés, significativement plus avantageux pour les contribuables se situant dans les tranches marginales d'imposition sur le revenu, supérieures à 30 % (le gain étant réduit à 2 points pour les contribuables imposés à 30 %).

Tableau 7 – Les taux marginaux sur les revenus financiers de 2013 à 2017

TMI	Dividendes et revenus assimilés	Produits de placement à revenu fixe
0 %	15,5 %	15,5 %
14 %	23,2 %	28,8 %
30 %	32 %	44 %
41 %	38 %	54,4 %
45 %	40,2 %	58,2 %
48 %*	41,9 %	61,1 %
49 %**	42,4 %	62 %

* Le taux à 48 % correspond au taux marginal d'imposition d'un contribuable imposé à la tranche à 45 % et soumis à la CEHR à 3 %.

** Le taux à 49 % correspond au taux marginal d'imposition d'un contribuable imposé à la tranche à 45 % et soumis à la CEHR à 4 %.

Note : taux marginal de prélèvement (y compris social) selon le taux marginal d'imposition (TMI) du barème de 2013 à 2017. Ces taux d'imposition intègrent un abattement de 40 % sur les dividendes, des taux de prélèvement sociaux de 15,5 %, dont un taux de 5,1 % de CSG déductible.

Source : Lefèbvre M.-N., Lehmann E., Sicsic M. et Zanoutene E. (2020), [Évaluation de la mise en place du prélèvement forfaitaire unique](#), rapport, TEPP, juin, p. 4

La réforme s'est aussi inspirée de la tendance observée dans l'Union européenne à l'évolution vers une imposition proportionnelle des revenus du capital. Un système proportionnel était en effet appliqué pour les besoins de l'imposition des intérêts et des dividendes dans 80 % des États membres de l'Union européenne, et dans 60 % des États membres pour l'imposition des plus-values mobilières.

Le taux forfaitaire d'impôt sur le revenu du PFU (12,8 %) est sensiblement inférieur à celui qui prévalait avec le prélèvement forfaitaire libératoire (PFL), qui s'élevait jusqu'à 24 % en 2012 pour les produits de placement à revenu fixe et à 21 % pour les dividendes. Rappelons néanmoins que depuis 2012 le taux de prélèvements sociaux a augmenté de 2,7 points, si bien que la réduction du taux de prélèvement (y compris social) sur les dividendes n'est en réalité que de 5,5 points pour les dividendes et 8,5 points pour les produits de placement à revenu fixe.

Contrairement au PFL, le PFU est désormais l'option par défaut pour l'imposition des revenus du capital. L'abattement de 40 % applicable à l'assiette des dividendes et la déductibilité d'une partie de la CSG ont par ailleurs été maintenus en cas d'option pour la soumission de ces revenus au barème progressif de l'impôt sur le revenu (cette option devant être choisie pour l'ensemble des revenus du capital, il n'est pas possible d'avoir un choix différencié par exemple sur les dividendes et plus-values mobilières).

Le premier rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital¹ présente en détail la nature et les objectifs de ces réformes.

Parallèlement à l'instauration du taux unique, le gouvernement a modifié les règles particulières applicables à plusieurs types de revenus :

- le régime fiscal de l'assurance-vie : la réforme, sur cet aspect, se proposait, sans modifier la situation des assurés disposant d'un patrimoine d'assurance-vie faible, de banaliser progressivement le régime des produits d'assurance-vie (voir *infra*) ;
- les règles applicables aux plans d'épargne logement (PEL) et comptes épargne logement (CEL), la prime d'épargne logement et l'exonération des intérêts reçus étant supprimée pour les PEL et CEL ouverts à compter de 2018 ;
- les régimes particuliers des attributions gratuites d'actions (AGA) et bons de souscription de parts de créateur d'entreprise (BSPCE) ont également été modifiés.

Le gouvernement a fait le choix de ne pas modifier les régimes fiscaux de l'épargne réglementée, ces produits constituant les principaux supports de l'épargne de précaution des ménages pour lesquels l'exonération fiscale constitue, en effet, une part de la rémunération retirée de ces produits, et du PEA² et PEA-PME, afin de préserver ces outils dédiés au financement des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire.

La réforme prévoyait l'application de plein droit d'un taux forfaitaire d'impôt sur le revenu de droit commun aux revenus suivants :

- l'ensemble des revenus de capitaux mobiliers (intérêts, revenus distribués et revenus assimilés, notamment les sommes réparties par des OPCVM et les distributions des sociétés de capital-risque)³, y compris les produits des contrats d'assurance-vie

¹ France Stratégie (2019), [Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital. Premier rapport](#), *op. cit.*

² Le régime du PEA ayant été modifié ultérieurement par la [loi n° 2019-486](#) du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite « loi Pacte »).

³ À cet égard, le champ d'imposition de cette catégorie de revenus est étendu aux intérêts des nouveaux plans et comptes d'épargne logement (PEL et CEL) ouverts à compter du 1^{er} janvier 2018. En effet, les intérêts de ces plans et comptes seront désormais imposés dès la première année dans les conditions de droit commun.

afférents à de nouveaux versements (primes versées à compter du 27 septembre 2017), à l'exception des revenus exonérés¹ ;

- l'ensemble des gains de cession de valeurs mobilières et droits sociaux et autres revenus et gains assimilés (distributions de plus-values perçues de certaines structures d'investissement à risque ; profits sur les instruments financiers à termes ; gains de cession de titres souscrits en exercice de BSPCE) ;
- certaines plus-values et créances entrant dans le champ d'application du dispositif d'*exit tax*.

Pour l'imposition des plus-values mobilières, l'instauration du PFU n'a pas modifié les règles d'établissement de l'assiette² mais les abattements pour durée de détention (y compris l'abattement pour durée de détention renforcé applicable aux PME) ont été supprimés pour les cessions de titres acquis à compter du 1^{er} janvier 2018³.

En revanche :

- l'abattement de 40 % applicable à l'assiette des dividendes a été maintenu, mais uniquement en cas d'option pour la soumission de ces revenus au barème progressif de l'impôt sur le revenu. Le législateur a estimé que son maintien lorsque les revenus sont soumis au PFU aurait été trop avantageux pour les contribuables concernés ;
- un abattement fixe de 500 000 euros pour les dirigeants de PME partant à la retraite a également été instauré, y compris en cas d'application du PFU, bien que, par rapport au précédent dispositif, celui-ci ait été borné dans le temps et que la possibilité de cumul avec l'abattement pour durée de détention renforcé ait été supprimée⁴. Afin de prévenir des abus, il est désormais exigé que ces titres aient été détenus durant au minimum un an avant la cession.

La réforme n'a modifié ni le calendrier ni les modalités de recouvrement de l'impôt, le PFU étant appliqué en année N+1, mais elle a tiré les conséquences de l'établissement d'un nouveau taux d'imposition.

¹ Outre l'épargne réglementée, cette exclusion concerne par exemple les revenus de fonds de capital-investissement (FCPR et FPCI) exonérés sous condition de conservation des parts.

² L'assiette des gains de cession de valeurs mobilières et droits sociaux est toujours constituée par imputation sur les plus-values réalisées au cours d'une année des moins-values de même nature réalisées au cours de la même année, puis le cas échéant de celles reportées au cours des dix années antérieures.

³ Pour les titres acquis ou souscrits avant le 1^{er} janvier 2018 mais cédés sous l'empire du PFU, les abattements pour durée de détention ne seront applicables qu'en cas d'option du contribuable pour l'imposition au barème de l'IR.

⁴ Pour ces titres, cependant, l'abattement pour durée de détention de droit commun reste applicable, titres ou droits acquis ou souscrits par le contribuable antérieurement au 1^{er} janvier 2018.

Ainsi, le mécanisme actuel du prélèvement forfaitaire obligatoire (PFO) non libératoire de l'impôt sur le revenu applicable aux intérêts et distributions l'année de leur perception a été maintenu, en intégrant dans son champ les produits d'assurance-vie. Le mécanisme de dispense de PFO sous condition de seuils de revenu fiscal de référence a également été maintenu. En revanche, le taux de ce PFO a été aligné sur celui du taux de la nouvelle *flat tax* (à 12,8 %).

Dans un souci d'harmonisation, les produits d'assurance-vie entrant dans le champ de la réforme (produits des primes versées à compter du 27 septembre 2017) ont été intégrés à ce mécanisme de PFO avec un taux dérogatoire applicable aux contrats ouverts depuis plus de huit ans.

L'imposition forfaitaire définitive est établie sur la base des revenus et gains concernés mentionnés sur la déclaration d'ensemble des revenus souscrite l'année suivant leur perception ou réalisation. Lors de cette déclaration, les contribuables, notamment les plus modestes, peuvent opter, irrévocablement et globalement, pour l'imposition de l'ensemble des revenus et gains entrant dans le champ du PFU suivant le barème de l'impôt sur le revenu. À défaut, le PFU s'applique automatiquement.

En matière d'assurance-vie, des règles nouvelles ont été introduites pour les seuls versements postérieurs à la réforme, dans l'objectif de rapprocher ce régime fiscal du droit commun de la fiscalité de l'épargne (pour plus de détails, voir le point « Le relèvement des prélèvements sur les contrats d'assurance-vie » ci-dessous).

Enfin, les régimes fiscaux applicables aux produits d'épargne logement, aux BSPCE et aux AGA ont été modifiés (voir [Annexe 4](#)).

Le relèvement des prélèvements sur les contrats d'assurance-vie

L'assurance-vie est un contrat par lequel l'assureur s'engage, en contrepartie du paiement de primes, à verser une rente ou un capital à l'assuré ou à ses bénéficiaires. Elle peut être utilisée comme un produit d'épargne à moyen ou long terme. À l'issue du contrat, l'assuré ou ses bénéficiaires peuvent récupérer les sommes investies, augmentées des gains éventuels. C'est à ce titre que l'assurance-vie est soumise à l'imposition.

Avant les réformes de 2018, les titulaires d'un contrat d'assurance avaient deux options en matière de fiscalité des gains issus des contrats d'assurance-vie : soit choisir d'être soumis à un prélèvement forfaitaire libératoire (PFL), soit au barème progressif au titre de l'impôt sur le revenu. En choisissant la première option (PFL), la fiscalité de l'assurance-vie s'applique par tranche d'âge du contrat souscrit :

- si le contrat d'assurance-vie a moins de quatre ans, le taux PFL est de 35 % ;
- si le contrat d'assurance-vie a entre quatre et huit ans, le taux PFL est de 15 % ;

- si le contrat d'assurance-vie a plus de huit ans, le taux PFL est de 7,5 % pour les contrats, en plus d'un abattement effectué (4 600 euros pour un célibataire et 9 200 euros pour un couple) avant le prélèvement.

En revanche, si les titulaires d'un contrat d'assurance-vie optaient pour le prélèvement à l'impôt sur le revenu, leurs gains étaient soumis à ce barème. Ainsi, pour déterminer l'option la plus avantageuse, il leur suffisait de comparer le taux forfaitaire et le taux marginal du foyer moyen (0 %, 14 %, 41 % ou 45 %).

Il est important de noter qu'au prélèvement forfaitaire ou à l'intégration dans l'impôt sur le revenu, s'ajoutaient les prélèvements sociaux de l'assurance-vie dont le taux s'élevait à 15.5 %.

Les réformes de 2018 ont modifié quelques règles en durcissant un peu le régime fiscal des produits de l'assurance-vie même si ce régime reste avantageux par rapport au droit commun. En effet, des règles nouvelles ont été introduites pour les seuls versements postérieurs à la réforme, dans l'objectif de rapprocher ce régime fiscal du droit commun de la fiscalité de l'épargne. À la suite de la réforme et pour les nouveaux versements (primes versées à compter du 27 septembre 2017) :

- le prélèvement forfaitaire obligatoire appliqué en année N, dont le taux est abaissé à 12,8 %, de droit commun n'est plus libératoire, l'ensemble de ces revenus étant imposés au PFU (donc au taux global de 30 % ou, sur option, au barème de l'IR et aux prélèvements sociaux) en année N+1 ;
- toutefois, pour les contrats de plus de huit ans¹, le prélèvement forfaitaire obligatoire s'effectue au taux dérogatoire de 7,5 %, comme avant la réforme, uniquement pour les produits correspondant aux primes n'excédant pas 150 000 euros d'encours. Pour les encours supérieurs à 150 000 euros, le PFU au taux de 12,8 % s'applique au prorata de l'encours dépassant ce seuil ;
- l'abattement fixe annuel² applicable pour les contrats de plus de huit ans est maintenu. Cet abattement est appliqué selon un ordre défini qui dépend, d'une part, de la date de versement des primes auxquelles sont attachés les produits et, d'autre part, des modalités d'imposition de ces produits. En effet, l'abattement est imputé en priorité sur le montant des produits attachés aux primes versées jusqu'au 26 septembre 2017³, le

¹ Le seuil de huit ans est abaissé à six ans pour les contrats souscrits entre le 1^{er} janvier 1983 et le 31 décembre 1989.

² De 4 600 euros pour une personne seule (9 200 euros pour un couple marié ou pacsé soumis à une imposition commune).

³ Lorsque le montant de l'abattement annuel excède le montant des produits imposables attachés à des primes versées jusqu'au 26 septembre 2017, cet excédent d'abattement est imputable sur le montant des produits attachés aux primes versées à compter du 27 septembre 2017.

reliquat d'abattement excédant ce montant étant ensuite appliqué au montant des produits attachés aux primes versées à compter du 27 septembre 2017. En ce qui concerne l'imputation prioritaire sur les produits attachés à des primes versées jusqu'au 26 septembre 2017, l'abattement est appliqué selon l'ordre suivant : il est appliqué d'abord au montant des produits imposables suivant le barème progressif de l'impôt sur le revenu ; puis, au montant des produits qui ont supporté, lors de leur encaissement, le PFL. En ce qui concerne l'imputation du reliquat d'abattement sur les produits attachés à des primes versées à compter du 27 septembre 2017, le montant de l'abattement est, à défaut d'option pour l'imposition de ces produits, imputé d'abord sur la fraction des produits imposables au taux 7,5 % et pour le solde, sur la fraction des produits imposables au taux 12,8 %.

Il convient de préciser que les produits des bons ou contrats de capitalisation ou d'assurance-vie afférents à des versements réalisés antérieurement à la réforme (avant le 27 septembre 2017) sont imposés selon le même régime que celui appliqué avant la réforme¹. Le résumé de cette réforme se trouve dans le tableau 8.

Tableau 8 – Fiscalité des gains lors de retraits de l'assurance-vie

Ancienneté du contrat	Primes versées avant le 27/09/2017 (et à partir du 01/01/1998)	Primes versées à partir du 27/09/2017 (et à partir de 10/10/2019 pour les contrats souscrits avant 1^{er} janvier 1983)	
Avant 4 ans	52,2 % = 35 % (PFL) + 17,2 % (PS*) ou IR	30 % = 12,8 % (PFU) + 17,2 % (PS*) ou IR (en option globale lors de la déclaration)	
Entre 4 ans et 8 ans	32,2 % = 15 % (PFL) + 17,2 % (PS*) ou IR		
Après 8 ans	24,7 % = 7,5 % (PFL) + 17,2 % (PS*) ou IR	Total des primes < 150 000 euros 24,7 % = 7,5 % (PFU) + 17,2 % (PS*) ou IR	Total des primes > 150 000 euros 30 % = 12,8 % (PFU) + 17,2 % (PS*) ou IR
		Abattement annuel de 4 600 € pour une personne célibataire ou de 9 200 € pour un couple marié ou pacsé.	

* PS = prélèvements sociaux.

Source : France Stratégie, d'après la page « [L'assurance-vie et le PEA](#) » du site [impots.gouv.fr](#)

¹ Ainsi, ces produits sont soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu mais peuvent, sur option du bénéficiaire exercée au plus tard lors de l'encaissement des revenus, être soumis à un PFL à un taux dégressif de 35 %, 15 % ou 7,5 % selon que la durée du contrat est inférieure à quatre ans, comprise entre quatre et huit ans ou d'au moins huit ans.

En résumé, on peut retenir trois durcissements du régime de l'assurance-vie bien qu'il est reste avantageux par rapport au régime du droit commun :

- L'augmentation du taux de prélèvements sociaux qui passe de 15,5 % à 17,2 %, qui est de droit commun, et concerne les revenus du capital en général ;
- L'augmentation, de 7,5 % à 12,8 %, du taux de taxation sur les gains issus de versements réalisés à compter du 27 septembre 2017 si les sommes placées en assurance-vie dépassent 150 000 euros (300 000 euros pour un couple) ;
- La fin de l'exonération totale de l'impôt sur le revenu pour les gains des versements effectués sur les vieux contrats d'assurance-vie souscrits avant le 1^{er} janvier 1983. En effet, avant les réformes, les détenteurs de contrats d'assurance-vie souscrits avant la date de 1^{er} janvier 1983 restaient exonérés totalement d'impôt sur le revenu et ce, quelle que soit la date de versements effectués sur ces contrats : seule compte la date de l'ouverture de l'assurance-vie. Les plus-values étaient soumises uniquement aux prélèvements sociaux. Depuis 2020, un article de la loi de finances pour 2020 a supprimé cette exonération pour les produits se rapportant aux primes versées depuis le 10 octobre 2019. Le régime fiscal applicable désormais aux gains des versements réalisés sur ces contrats est aligné sur celui des autres contrats. Ces modifications s'appliquent aux rachats intervenant à compter du 1^{er} janvier 2020.

La baisse de l'impôt sur les sociétés

Longtemps dans la moyenne des économies avancées, le taux nominal de l'impôt sur les sociétés (IS) de la France est devenu supérieur à celui de la majorité des pays du, du fait des décisions successives de baisse de taux prises par ces derniers. En 2018, la France faisait ainsi partie des pays ayant le taux nominal d'IS le plus élevé, à 34,4 % (contribution additionnelle incluse), contre 21 % aux États-Unis¹ et 19 % au Royaume-Uni².

C'est dans ce contexte international que la France a décidé à son tour en 2017 d'enclencher une baisse progressive du taux nominal d'impôt sur les sociétés, afin de le ramener dans la moyenne des pays européens. À la fin du précédent quinquennat, dans le cadre de la LFI 2017, la France a entamé une première baisse du taux d'IS avec une cible de 28 % en 2020 (Tableau 9). Cet objectif a ensuite été modifié au début du présent quinquennat (LFI 2018) avec une cible à 25 % en 2022. La chronique définie en 2017 a depuis été révisée par le gouvernement, sans modification de la cible. La trajectoire de baisse a été ajustée selon la taille de l'entreprise. Les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur

¹ En 2017, dans le cadre de la « Tax cuts and Jobs Act », le taux d'IS a été ramené à 21 % pour l'ensemble des entreprises contre un taux qui variait de 15 % à 39 % selon le niveau de bénéfices. En 2021, l'administration Biden avait initialement prévu de remonter le taux à 28 % mais le relèvement effectif est incertain et reste soumis aux discussions au Congrès.

² Pour faire face à l'après-crise, le Royaume-Uni a décidé de relever le taux d'IS à 25 % à compter d'avril 2023. Les PME continueront de bénéficier du taux à 19 %.

à 250 millions d'euros ont vu leur taux d'impôt baisser à compter de 2019, alors que pour les autres entreprises la baisse a été retardée à 2020¹. Pour l'ensemble des entreprises, le taux est passé à 25 % en 2022. Au total, d'après le ministère de l'Économie et des Finances, cette réforme représente, toutes choses égales par ailleurs, une baisse de près de 12 milliards d'euros de prélèvements obligatoires pour les entreprises.

Tableau 9 – Révisions des trajectoires de baisse des taux d'IS

		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
LFI 2017	Taux normal (en %)	33 ⅓	33 ⅓	33 ⅓	28	28	28	28
LFI 2018	Taux normal (en %)	33 ⅓	33 ⅓	31	28	26,5	25	25
Loi du 24 juillet 2019	Taux normal (CA < 250 M€)	33 ⅓	33 ⅓	31	28	26,5	25	25
	Taux grandes entreprises (CA > 250 M€)	33 ⅓	33 ⅓	33 ⅓	28	26,5	25	25
LFI 2020	Taux normal (CA < 250 M€)	33 ⅓	33 ⅓	31	28	26,5	25	25
	Taux grandes entreprises (CA > 250 M€)	33 ⅓	33 ⅓	33 ⅓	31	27,5	25	25
Effet sur les recettes fiscales (Md€)		- 0,3	- 1,5	- 2,3	- 4,7	- 8,4	- 11,3	- 11,7

Lecture : (i) le tableau indique le taux maximal en vigueur. De 2017 à 2019, certaines entreprises ont bénéficié d'un taux réduit à 28 % ; (ii) L'effet sur les recettes fiscales s'entend « à bénéfice imposable inchangé ». Le chiffrage est différent de celui de la somme des évaluations préalables des articles des projets de loi successifs du fait d'une réactualisation sur des bases ultérieures.

Source : contribution de la Direction générale du Trésor au [Troisième rapport](#) du comité (2021)

2.2. Les effets directs des réformes 2018

Après avoir présenté le portrait-robot des « gagnants » des réformes 2018, nous exposons les effets directs uniquement des deux réformes ayant affecté la fiscalité des ménages : le remplacement de l'ISF par l'IFI et l'instauration du prélèvement forfaitaire unique (PFU).

¹ Les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 250 millions d'euros bénéficiaient déjà depuis 2017 d'un taux d'IS plus bas pour une partie de leurs bénéficiaires (28 % en 2017 pour les PME jusqu'à 75 000 euros de résultat fiscal, puis 28 % jusqu'à 500 000 euros en 2018). Par ailleurs, sous certaines conditions, les PME peuvent bénéficier d'un taux d'IS réduit à 15 % jusqu'à 38 120 euros de résultat fiscal.

Portrait-robot des contribuables « gagnants » des réformes du PFU et de l'IFI

Les réformes de 2018 de la fiscalité du capital ont bénéficié de manière directe à deux groupes de contribuables. D'une part, les contribuables à hauts revenus percevant des revenus de capitaux mobiliers (intérêts, dividendes, plus-values mobilières et rachats d'assurance-vie). Ces revenus sont taxés depuis 2018 au taux de 30 %, contre 60,5 % avant réforme pour les intérêts et 42,5 % pour les dividendes pour les contribuables ayant atteint la tranche la plus élevée du barème¹. L'autre catégorie de gagnants rassemble les contribuables à l'ISF disposant d'actifs mobiliers, puisque ces actifs sont exclus de la base taxable de l'IFI.

Nous dressons ici le portrait-robot de foyers « gagnants » au PFU et à l'IFI, à partir des sources fiscales des années 2017-2018. Pour les gagnants au PFU, nous présentons des analyses sur les foyers dont les revenus de capitaux mobiliers dépassent 100 000 euros en 2018. Ces foyers sont les grands gagnants de la réforme puisqu'ils auraient payé quasi à coup sûr plus d'impôt si les revenus de capitaux mobiliers avaient été taxés au barème. Nous présentons également des données sur le groupe plus large des foyers dont les revenus de capitaux mobiliers dépassent les 10 000 euros en 2018, dont une proportion importante a bénéficié du PFU, et qui ont déclaré 82 % du total des capitaux mobiliers².

L'échelle d'analyse est ici le foyer fiscal, car les patrimoines et les revenus du patrimoine ne sont pas individualisés dans la déclaration d'impôt sur le revenu (contrairement aux revenus d'activité par exemple).

Les foyers gagnants au PFU et à l'IFI ne se recoupent qu'en partie. Parmi les 457 000 foyers ayant déclaré plus de 10 000 euros de revenus mobiliers en 2018, seulement 22 % étaient contribuables à l'ISF (voir Tableau 9 *supra*). Même au sein des foyers au-dessus de 100 000 euros de revenus mobiliers en 2018, moins de 40 % étaient taxés à l'ISF l'année précédente. Inversement, parmi les 324 000 contribuables de 2018 taxables à l'ISF l'année précédente, 31 % ont déclaré plus de 10 000 euros de revenus financiers et 7 % plus de 100 000 (Tableau 10). Les contribuables à hauts revenus mobiliers sont plus âgés que la moyenne : 60 ans en moyenne au-dessus de 10 000 euros de revenus de capitaux mobiliers (RCM) et 57 ans au-dessus de 100 000 euros, contre 51 ans en moyenne pour l'ensemble des contribuables. Dans plus de deux cas sur trois, les contribuables ont rempli une déclaration jointe avec leur conjoint marié ou pacsé, soit une proportion deux fois plus élevée que l'ensemble des foyers fiscaux. Les données d'impôt sur le revenu ne

¹ Pour les plus-values mobilières et les rachats d'assurance-vie, la taxation au barème est parfois plus avantageuse que le PFU du fait d'abattements spécifiques. Le contribuable a la possibilité d'opter pour la solution fiscalement la plus avantageuse.

² Les contribuables ayant déclaré moins de 10 000 euros de revenus mobiliers et disposant par ailleurs des revenus les plaçant dans une tranche d'imposition supérieure à 30 % ont également gagné à la réforme. Nous ne présentons pas d'analyse sur cette catégorie, puisque le PFU n'a affecté qu'à la marge leur revenu après impôt.

renseignent pas le sexe des contribuables. À partir des données FILOSOFI de l'Insee, fondées sur un concept différent de « ménage », on compte deux fois plus d'hommes que de femmes parmi les célibataires au-dessus de 10 000 euros de RCM.

Tableau 10 – Caractéristiques des foyers à hauts revenus mobiliers en 2018

Caractéristiques observées en 2018	Foyers à hauts revenus financiers		Ensemble des contribuables de 2018
	Revenus des capitaux mobiliers > 10 000 € en 2018	Revenus des capitaux mobiliers > 100 000 € en 2018	
Nombre de foyers fiscaux (% total des foyers)	457 000 1,20 %	58 780 0,15 %	38 000 000 100 %
Âge moyen du déclarant 1	60 ans	57 ans	51 ans
Part des couples	64 %	73 %	33 %
RFR	D1	33 000 €	3 200 €
	Moyenne	185 000 €	28 000 €
	D9	310 000 €	54 000 €
RCM	moyenne	94 000 €	1 300 €
Revenus fonciers	moyenne	11 000 €	1 100 €
Tranche d'IR ≥ 30 %	64 %	84 %	14 %
Tranche d'IR ≥ 41 %	18 %	45 %	1,2 %
Part des contribuables ISF (2017)	22 %	38 %	0,91 %
Part des contribuables IFI	9 %	21 %	0,34 %

Note : les revenus de capitaux mobiliers sont définis ici comme la somme des intérêts, dividendes, plus-values mobilières et rachats d'assurance-vie. Les revenus fonciers contiennent les revenus du régime micro-foncier et du régime réel.

Source : calculs France Stratégie, à partir du fichier POTE et du panel ISF-IFI (DGFIP)

En moyenne, les foyers à hauts revenus mobiliers (plus de 10 000 euros de RCM) ont un revenu fiscal de référence de 185 000 euros, constitué pour moitié de RCM. Parmi les foyers à très hauts revenus mobiliers (plus de 100 000 euros de RCM), ces revenus constituent même les trois quarts du revenu total. Ces derniers déclarent en moyenne 540 000 euros de RCM et moins de 200 000 euros d'autres revenus. Par conséquent, une proportion non négligeable des foyers à haut ou très haut revenus mobiliers n'atteignent pas la tranche d'impôt sur le revenu à 30 % en 2018, et moins de la moitié atteint la tranche à 41 %¹. Enfin, on note que les revenus fonciers ne représentent qu'une part marginale

¹ Rappelons que si les revenus mobiliers étaient imposés au barème, ces contribuables seraient imposés à 41 % ou plus, et ils sont donc bien « gagnants » à la mise en place du PFU.

des revenus des foyers à hauts revenus mobiliers. L'essentiel de leurs revenus provient des revenus mobiliers ou d'activité.

Si le contribuable « moyen » ayant déclaré plus de 100 000 euros de revenus mobiliers avait été taxé totalement au barème de l'IR, sans PFU, on peut calculer grossièrement (en négligeant les non-linéarités) qu'il aurait payé 85 000 euros d'impôt en plus, soit 12 % du RFR de ce contribuable moyen¹. Sur le même principe, pour le contribuable « moyen » au-dessus de 10 000 euros de RCM, on obtient un gain fiscal de l'ordre de 11 000 euros, soit 6 % de RFR.

Les contribuables assujettis à l'ISF – gagnants de la réforme de l'IFI – ressemblent aux contribuables à haut revenu mobilier du point de vue des revenus, mais avec quelques nuances importantes. Les contribuables ISF étaient âgés de 70 ans, soit dix ans de plus que les contribuables au-dessus de 10 000 euros de revenus mobiliers et treize de plus que ceux en percevant plus de 100 000 euros. La surreprésentation des personnes âgées parmi les contribuables ISF a deux explications principales. D'une part, le patrimoine taxable à l'ISF était calculé net des dettes, ce qui exonérait d'impôt les contribuables d'âge actif n'ayant pas remboursé leurs emprunts immobiliers. Par ailleurs, les biens professionnels étaient exclus de l'assiette de l'ISF, ce qui exonérait une partie des chefs d'entreprise en activité. Comme les foyers à haut revenus mobiliers, les foyers contribuables à l'ISF étaient très majoritairement des couples et disposaient de revenus moyens beaucoup plus élevés que l'ensemble des contribuables : le revenu moyen en 2018 des « foyers ISF » l'année précédente s'élevait à 180 000 euros en 2018. Ces revenus étaient constitués pour un tiers environ de revenus d'activité et pour moins de 5 % de revenus fonciers.

Parmi les foyers ISF de 2017, environ les deux tiers ne sont pas assujettis à l'IFI en 2018 et un tiers a payé l'IFI cette année-là (Tableau 11). Les contribuables ISF restés dans l'IFI ont un revenu fiscal de référence moyen deux fois plus élevé (266 000 euros) que les sortants (139 000 euros). Parmi les sortants de l'IFI, 28 % des foyers ont déclaré plus de 10 000 euros de revenus de capitaux mobiliers en 2018, une proportion qui est moins élevée que chez les foyers ISF restés dans l'IFI (37 %).

Sur l'ensemble des contribuables anciennement à l'ISF, le montant d'impôt sur la fortune a baissé de 6 500 euros environ (1 600 euros d'IFI en 2018 contre 8 000 euros d'ISF en 2017), soit 3,5 % de leur revenu fiscal de référence. Les contribuables restés à l'IFI ont vu leur impôt sur la fortune passer de 10 000 euros à 5 000 euros en moyenne (baisse de 1,6 % de leur RFR). Les sortants de l'IFI sont passés de 7 000 euros à 0 euros (baisse 5 % de leur RFR).

¹ Avec un nombre de part fiscal égal à 1,8 en moyenne, le revenu par part hors RCM s'élève à 100 000 euros environ. En considérant un taux moyen d'abattement de 35 % (du fait de l'abattement de 40 % sur les dividendes et des abattements pour durée de détention sur les plus-values), environ un tiers de ces RCM auraient été taxés à 41 % et deux tiers à 45 % en cas de barémisation des revenus mobiliers.

Tableau 11 – Caractéristiques des foyers contribuables à l'ISF en 2017, contribuables ou non à l'IFI en 2018

Caractéristiques observées en 2018	Foyers contribuables à l'ISF en 2017			Ensemble des contribuables de 2018	
	Total	Dont foyers assujettis à l'IFI en 2018	Dont foyers non assujettis à l'IFI en 2018		
Nombre de foyers fiscaux (% total des foyers)	324 000	106 000	218 000	38 000 000	
	0,85 %	0,28 %	0,57 %	100 %	
Âge moyen du déclarant 1	70 ans	70 ans	70 ans	51 ans	
Proportion des couples	64 %	71 %	68 %	33 %	
RFR	D1	30 000 €	41 000 €	28 000 €	3 200 €
	Moyenne	181 000 €	266 000 €	139 000 €	28 000 €
	D9	301 000 €	430 000 €	238 000 €	54 000 €
RCM	moyenne	61 000 €	100 000 €	42 000 €	1 300 €
Revenus fonciers	moyenne	27 000 €	51 000 €	16 000 €	1 100 €
Tranche d'IR ≥ 30 %	73 %	81 %	69 %	14 %	
Tranche d'IR ≥ 41 %	25 %	38 %	18 %	1,2 %	
RCM > 10 000 €	31 %	37 %	28 %	1,2 %	
RCM > 100 000 €	7 %	12 %	4 %	0,2 %	

Note : les revenus de capitaux mobiliers sont définis ici comme la somme des intérêts, dividendes, plus-values mobilières et rachats d'assurance-vie. Les revenus fonciers contiennent les revenus du régime micro-foncier et du régime réel.

Source : calculs France Stratégie, à partir du fichier POTE et du panel ISF-IFI (DGFIP)

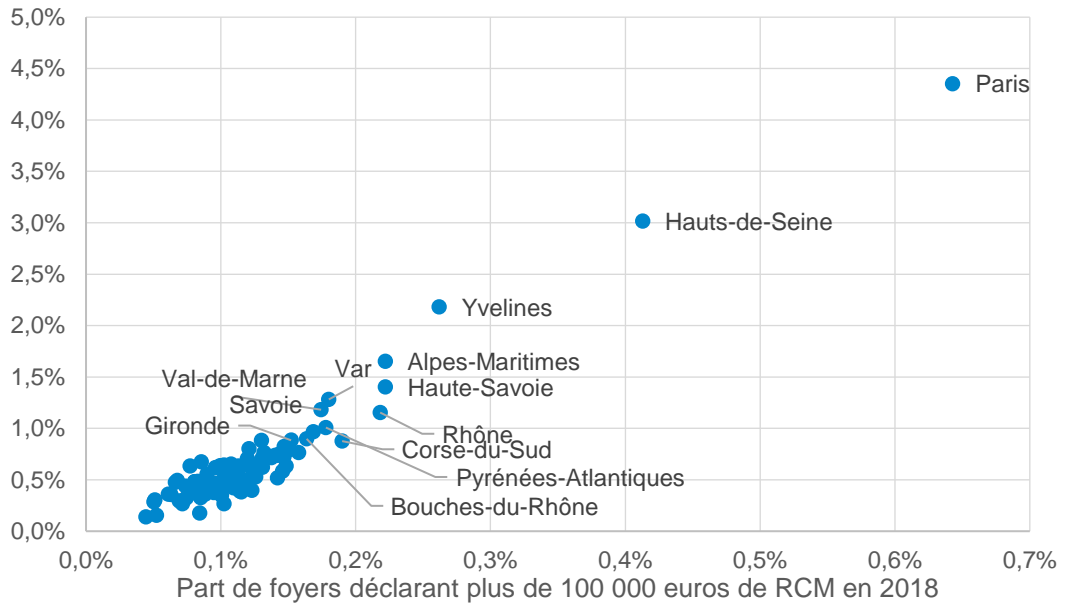
Même si gagnants du PFU et de l'IFI ne se recoupent pas totalement, une partie des contribuables ISF a également bénéficié des deux réformes : environ 20 000 personnes – 7 % des contribuables ISF –, ont ainsi déclaré plus de 100 000 euros de revenus mobiliers.

D'un point de vue sociologique, les foyers ISF, gagnants de l'IFI, et les foyers à hauts revenus mobiliers, gagnant au PFU, ne se recoupent qu'en partie. Ces deux catégories rassemblent des individus situés à des étapes différentes de leur cycle de vie.

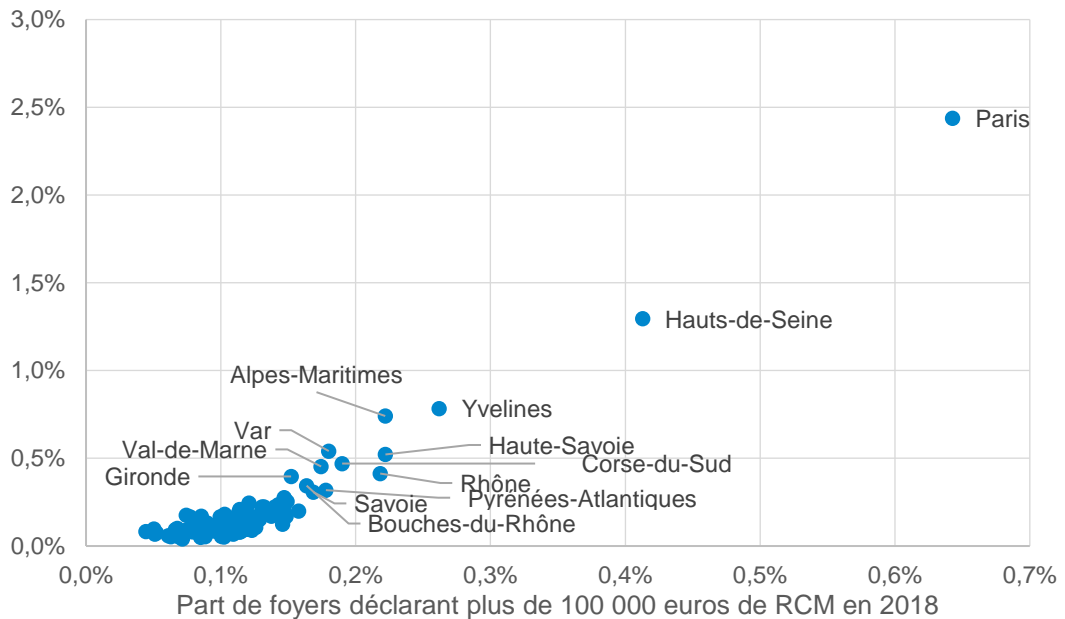
En revanche, les individus des deux catégories sont localisés dans les mêmes territoires (Graphique 1). Parmi les territoires à forte proportion de gagnants des réformes, on retrouve des départements d'Île-de-France (Paris, Hauts-de-Seine, Yvelines et Val-de-Marne), des départements de villégiature (Côte d'Azur, Atlantique, Alpes du Nord) et des métropoles de Lyon, Marseille et Bordeaux (Rhône, Bouches-du-Rhône et Gironde).

Graphique 1 – Proportion de foyers ISF, IFI et de foyers à très hauts revenus mobiliers par département

a/ Foyers assujettis à l'ISF en 2017



b/ Foyers assujettis à l'IFI en 2018



Moyennes nationales : 0,15 % de RCM supérieur à 100 000 euros et 0,34 % de contribuables IFI.

Lecture : au sein des foyers fiscaux résidant dans le département des Hauts-de-Seine, 3 % sont contribuables à l'ISF en 2017, 0,41 % ont déclaré plus de 100 000 euros de revenus de capitaux mobiliers (intérêts, dividendes, rachats d'assurance-vie, plus-values mobilières) en 2018. Le tableau des valeurs par département est disponible en [Annexe 5](#).

Source : calculs France Stratégie, à partir du fichier POTE et du panel ISF-IFI (DGFiP)

On retrouve peu ou prou les mêmes communes parmi celles à forte proportion de contribuables IFI et à très hauts revenus mobiliers (Tableaux 12 et 13), quasiment toutes situées en Île-de-France.

**Tableau 12 – Communes de plus de 20 000 habitants
dont les contribuables sont le plus souvent taxés à l'IFI en 2018**

Classement	Commune	% foyers IFI
1	Paris 7 ^e	14,2 %
2	Paris 6 ^e	12,0 %
3	Neuilly-sur-Seine (92)	11,2 %
4	Paris 16 ^e	10,2 %
5	Paris 8 ^e	10,0 %
6	Paris 5 ^e	5,2 %
7	Paris 1 ^{er}	5,0 %
8	Paris 4 ^e	4,9 %
9	Saint-Cloud (92)	4,6 %
10	Sceaux (92)	3,9 %
11	Paris 17 ^e	3,8 %
12	Paris 3 ^e	3,8 %
13	Saint-Mandé (94)	3,7 %
14	Paris 9 ^e	3,6 %
15	Versailles (78)	3,2 %
16	Saint-Germain-en-Laye (78)	3,2 %
17	Boulogne-Billancourt (92)	3,0 %
18	Sèvres (92)	2,7 %
19	Paris 2 ^e	2,5 %
20	Paris 15 ^e	2,5 %

Note : les données ne distinguent pas les différents arrondissements de Lyon et Marseille, on ne sait donc pas si certains arrondissements de ces villes figureraient dans ce classement.

Lecture : 14,2 % des foyers fiscaux résidant dans le 7^e arrondissement de Paris sont contribuables à l'IFI en 2018.

Source : calculs France Stratégie, à partir du fichier POTE et du nombre de contribuables IFI par commune de plus de 20 000 habitants publiés sur data.gouv.fr

Tableau 13 – Communes de plus de 20 000 habitants où la part des contribuables au-dessus de 100 000 euros de revenus de capitaux mobiliers est la plus élevée en 2018

Classement	Commune	% ménages > 100 000 € de RCM
1	Paris 7 ^e	3,1 %
2	Neuilly-sur-Seine (92)	2,6 %
3	Paris 8 ^e	2,3 %
4	Paris 16 ^e	2,2 %
5	Paris 6 ^e	2,1 %
6	Paris 4 ^e	1,0 %
7	Saint-Cloud (92)	0,9 %
8	Paris 3 ^e	0,9 %
9	Paris 9 ^e	0,8 %
10	Paris 2 ^e	0,8 %
11	Paris 5 ^e	0,8 %
12	Paris 17 ^e	0,8 %
13	Boulogne-Billancourt (92)	0,7 %
14	Saint-Germain-en-Laye (78)	0,6 %
15	Nogent-sur-Marne (94)	0,6 %
16	Marcq-en-Barœul (59)	0,5 %
17	Maisons-Laffitte (78)	0,5 %
18	Levallois-Perret (92)	0,4 %
19	Charenton-le-Pont (94)	0,4 %
20	Saint-Maur-des-Fossés (94)	0,4 %

Note : dans les données FILOSOFI, l'échelle d'observation est le ménage (individus vivant dans le même logement) et non pas le foyer fiscal. Les données de la DGFIP ne sont pas localisables au niveau communal. Les différents arrondissements de Lyon et Marseille n'ont pas été distingués.

Lecture : 3,1 % des ménages résidant dans le 7^e arrondissement de Paris ont déclaré plus de 100 000 euros de revenus de capitaux mobiliers (intérêts, dividendes, rachats d'assurance-vie, plus-values mobilières) en 2018.

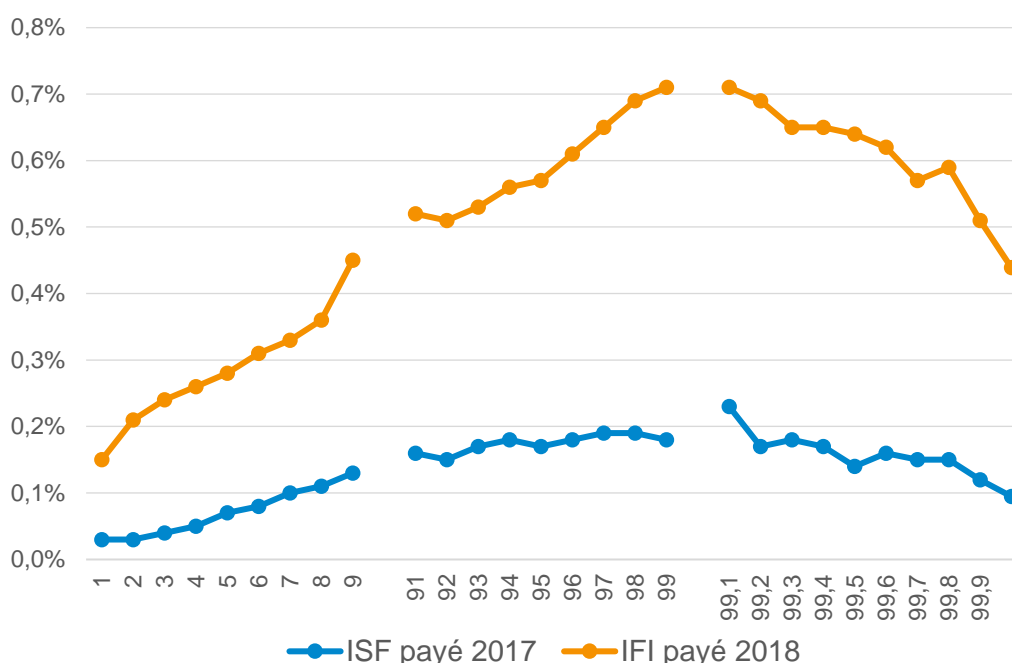
Source : calculs France Stratégie, à partir des fichiers FILOSOFI (Insee)

On note que l'Île-de-France, qui concentre 18 % des contribuables à l'échelle nationale et un tiers des 10 % des foyers les plus aisés, rassemble un tiers des foyers à hauts revenus mobiliers (plus de 100 000 euros de RCM), 38 % des foyers ISF en 2017 et 47 % des foyers IFI en 2018.

Les effets directs du remplacement de l'ISF par l'IFI

Le remplacement de l'ISF par l'IFI s'est globalement traduit par une baisse du taux d'imposition du patrimoine des contribuables anciennement assujettis à l'ISF : à définition constante du patrimoine taxable¹, ce taux d'imposition a fortement diminué de 2017 à 2018. Par exemple, au sein des 0,1 % des foyers les plus fortunés au sens de l'ISF, le taux d'imposition du patrimoine taxable au sens de l'ISF est passé de 0,45 % en 2017 à 0,09 % en 2018 tandis qu'au sein des 1 % des plus grosses fortunes, il est passé de 0,71 % en 2017 à 0,19 % en 2018. Concernant les 10 % des plus gros patrimoines, leur taux est passé de 0,51 % en 2017 et 0,16 % en 2018 (Graphique 2).

Graphique 2 – Évolution du taux d'imposition du capital au sens de l'ISF (mobilier + immobilier) entre 2017 et 2018



Lecture : au sein des 0,1 % des foyers les plus fortunés parmi ceux assujettis à l'ISF, le taux d'imposition du patrimoine taxable au sens de l'ISF est de 0,09 % en 2018.

Note : la valeur du patrimoine au sens de l'ISF n'est pas observable en 2018. Pour chaque foyer, le niveau de patrimoine ISF de 2018 correspond à sa valeur en 2017 augmentée de l'évolution moyenne du patrimoine des ménages au sens de la comptabilité nationale entre 2017 et 2018 (données Insee et Banque de France).

Source : calculs France Stratégie, à partir des données DGFIP

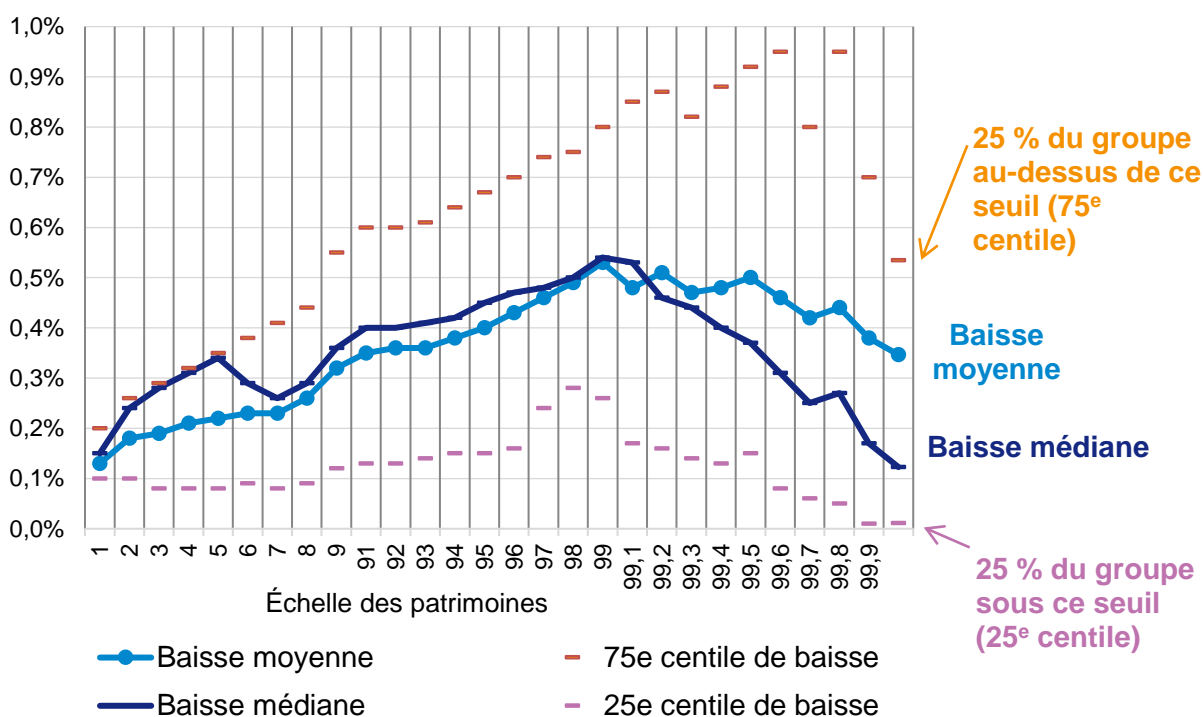
¹ La valeur du patrimoine au sens de l'ISF n'est pas observable en 2018. Pour chaque foyer, le niveau de patrimoine ISF de 2018 correspond à sa valeur en 2017 augmentée de l'évolution moyenne du patrimoine des ménages au sens de la comptabilité nationale entre 2017 et 2018 (données Insee et Banque de France).

La baisse du taux d'imposition du patrimoine taxable au sens de l'ISF est maximale pour les contribuables ISF aux alentours du 99^e centile : pour ces derniers, l'écart entre l'IFI 2018 et l'ISF 2017 représente environ 0,5 % du patrimoine net de 2017, contre 0,1 % pour les moins fortunés des contribuables ISF et 0,35 % pour le millille le plus fortuné (Graphique 3).

La baisse du taux d'imposition est particulièrement hétérogène au niveau des 0,1 % les plus fortunés, si bien que le diagnostic change quand on raisonne en médiane : La baisse du taux d'imposition médian est réduite à 0,12 %, ce qui est la plus faible de l'ensemble des quantiles. En particulier, elle est cinq fois plus faible que pour le dernier centile, pour lequel la baisse médiane est identique à la baisse moyenne.

La baisse du taux d'imposition du top 0,1 % est même quasi nulle pour un quart d'entre eux (soit qu'ils ne payaient pas d'ISF via le plafonnement, soit que leur patrimoine est essentiellement immobilier).

Graphique 3 – Distribution de l'évolution du taux d'imposition du patrimoine taxable (en pp) des contribuables à l'ISF, par quantile taxable en 2017



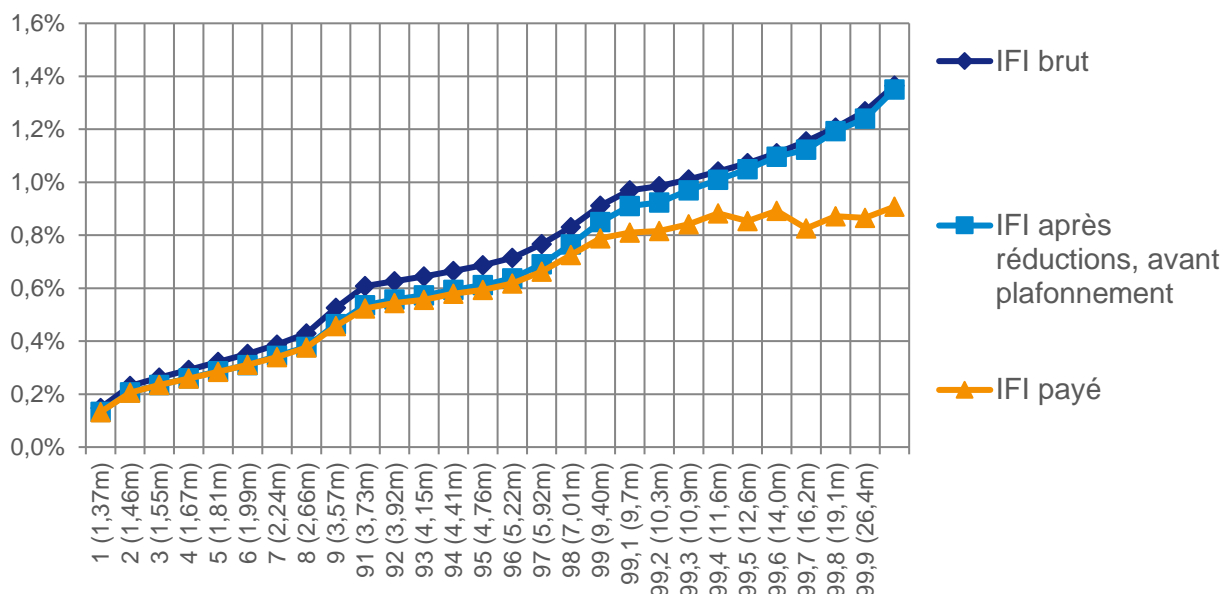
Lecture : au sein des 0,1 % des contribuables à l'ISF les plus fortunés, l'écart entre l'ISF payé en 2017 et l'IFI payé en 2018 correspond en moyenne à 0,35 % de la valeur du patrimoine taxable en 2017. Pour la moitié d'entre eux, la baisse est inférieure à 0,12 % du patrimoine taxable de 2017, pour 25 % d'entre eux elle dépasse 0,5 %.

Source : calculs France Stratégie, à partir des données DGFIP

Les données disponibles sur les contribuables IFI permettent également de mesurer le taux d'imposition du patrimoine taxable à l'IFI en 2018 (Graphique 4) et de constater que l'IFI est un impôt progressif sur le patrimoine immobilier. Comme pour l'ISF, on classe ici les 130 000 foyers IFI selon leur niveau de patrimoine taxable. Le neuvième décile de patrimoine au sens de l'IFI s'établit à 3,6 millions d'euros, le dernier centile à 9,4 millions et le dernier millile à 26,4 millions d'euros.

Le taux d'imposition au titre de l'IFI reste croissant avec le montant de patrimoine net taxable, même si la progressivité s'étiole pour le dernier centile du fait du plafonnement : il est d'environ 0,45 % au dernier décile, 0,8 % au dernier centile et 0,9 % pour les 0,1 % des foyers possédant le plus d'immobilier. La proportion de foyers bénéficiant du plafonnement augmente avec le niveau de patrimoine (Graphique 5). Au sein des 0,1 % des foyers les plus fortunés au sens de l'IFI, la moitié environ bénéficient du plafonnement.

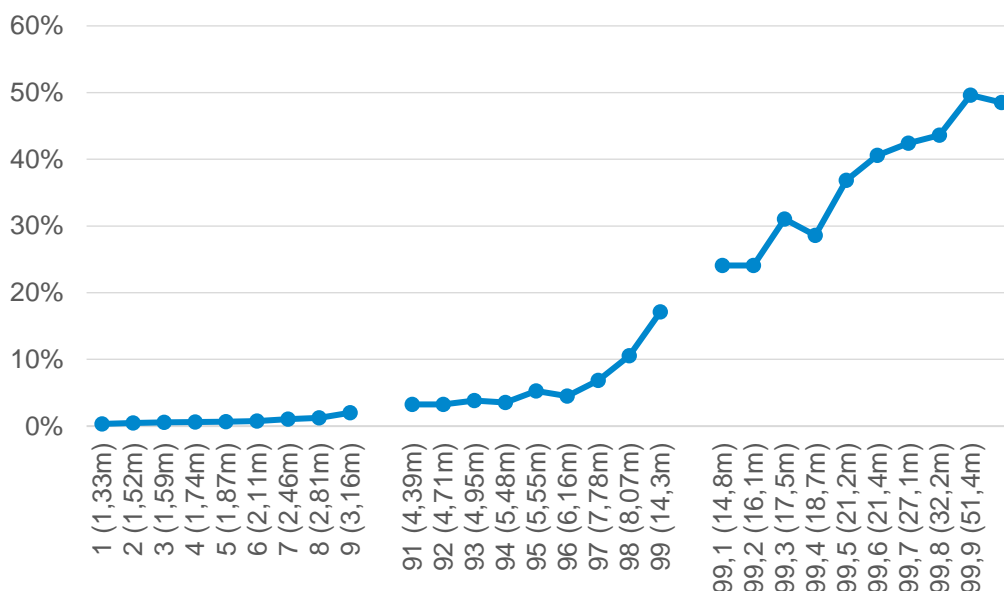
Graphique 4 – Taux d'imposition du patrimoine immobilier au titre de l'IFI en 2018, par quantile de patrimoine immobilier net



Lecture : après réductions et plafonnement, l'IFI payé par les 0,1 % des foyers assujettis à l'IFI les plus fortunés, au sens de l'IFI, représente en moyenne 0,9 % de leur patrimoine immobilier net.

Source : calculs France Stratégie, à partir des données DGFIP

Graphique 5 – Proportion de foyers fiscaux bénéficiant du plafonnement de l'IFI en 2018, par quantile de patrimoine immobilier net taxable



Lecture : 49 % des 130 foyers au-dessus du 99,9^e quantile de patrimoine immobilier net taxable à l'IFI bénéficient du plafonnement des impositions à 75 % des revenus.

Source : calculs France Stratégie, à partir des données DGFIP

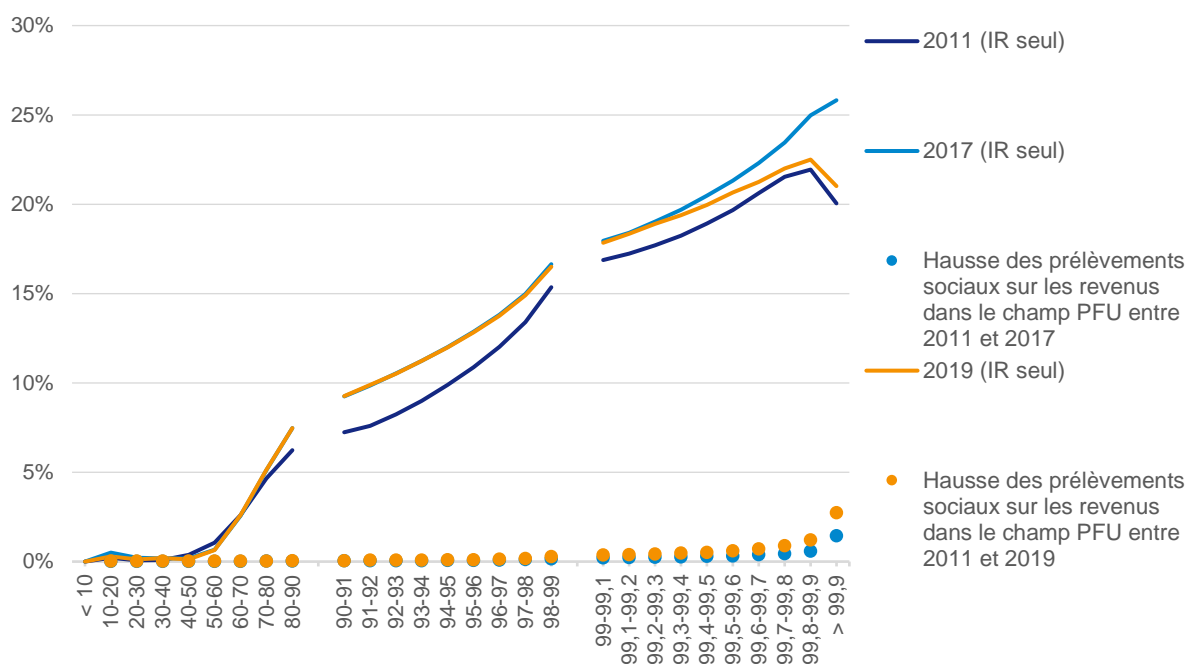
Les effets directs de l'instauration du PFU

Les effets directs de l'instauration du PFU portent essentiellement sur l'évolution d'imposition au titre de l'impôt sur le revenu selon le niveau de revenu.

La mise en place du prélèvement forfaitaire unique en 2018 avait pour objectif de faire baisser le taux de taxation des revenus du capital soumis depuis 2013 au barème de l'impôt sur le revenu. De l'exploitation des données issues des fichiers POTE de la DGFIP, il ressort que cette réforme a eu pour effet de réduire le taux d'imposition des plus hauts revenus, constitués pour une part significative de revenus du capital.

Le taux d'imposition moyen des revenus au titre de l'impôt sur le revenu est resté stable entre 2017 et 2019 à l'exception du dernier centile, pour lesquels il a baissé (Graphique 6). L'ampleur de la baisse est d'autant plus importante que le revenu s'élève : elle est de 0,5 point pour les foyers médians au sein des 1 % et de 5 points pour les 0,1 % les plus aisés, qui voient leur taux d'imposition passer de 26 % à 21 %.

Graphique 6 – Taux d'imposition des revenus en 2011, 2017 et 2019



Lecture : au sein des 0,1 % des foyers les plus aisés, au sens du RFR par part, le taux d'imposition moyen du RFR au titre de l'IR (taxation au barème, imposition de 12,8 % des revenus soumis au PFU, contribution exceptionnelle sur les hauts revenus) était de 20 % en 2011. Si on applique la hausse du taux des prélèvements sociaux constatée entre 2011 et 2019 aux revenus soumis au PFU en 2019, le surcroît d'impôts obtenu correspond à 2,5 % du revenu fiscal de référence des 0,1 % foyers les plus aisés en 2019.

Source : calculs France Stratégie, à partir du fichier POTE (DGFIP)

On note que le taux d'imposition des ménages les plus aisés en 2019 est supérieur à son niveau de 2011, c'est-à-dire avant la mise au barème des revenus du capital¹. Ce constat serait renforcé si on tenait compte des prélèvements sociaux, dont les taux ont augmenté sur la période. À titre illustratif, la hausse des prélèvements sociaux sur les seuls revenus du capital entre 2011 et 2019 (dont 1,7 point de hausse dans le cadre du PFU à 30 %) représente l'équivalent d'un point de revenu pour l'avant-dernier millime et de 2,5 points de revenu pour le dernier millime.

¹ Entre 2011 et 2019, de nombreuses réformes fiscales ont pu jouer à la hausse sur le taux d'imposition des plus aisés, comme le plafonnement du quotient familial ou la création d'une tranche d'impôt à 45 %. Par ailleurs, en 2011, les plus-values mobilières, taxées à taux libératoire de 19 %, n'étaient pas déclarées à l'impôt sur le revenu. Leur prise en compte aboutirait à faire baisser légèrement le taux d'imposition moyen dans le haut de la distribution pour cette année.

3. Rappel des enseignements de la littérature

Les trois rapports précédents ont largement documenté la littérature théorique et empirique sur la fiscalité du capital. Cette section vise à mettre en lumière les principaux enseignements tirés de cette littérature, actualisée avec les nouvelles études existantes ou en cours, le cas échéant.

La taxation du capital est l'un des sujets les plus difficiles et les plus controversés de la littérature économique sur la fiscalité. Il serait donc exagéré de prétendre décrire un hypothétique consensus scientifique en la matière. Néanmoins, quelques enseignements nous semblent pouvoir être tirés en l'état actuel des études à caractère scientifique publiées.

3.1. La littérature théorique

La littérature théorique sur l'imposition du capital s'est principalement concentrée sur la théorie de la fiscalité optimale, tout en cherchant à répondre à la question de savoir pourquoi taxer le capital et, surtout, comment. Les principaux enseignements de la littérature théorique sur la fiscalité du capital sont :

- la taxation du capital est nécessaire, notamment pour capter des différences de capacité contributives que la taxation des seuls revenus d'activité ne peut atteindre ;
- la taxation du capital prend des formes diverses, qui peuvent impacter l'économie par des comportements d'optimisation fiscale ou par des effets sur l'investissement, l'activité et l'emploi. De ce point de vue, toutes les formes de taxation du capital ne sont pas équivalentes.

3.2. La littérature empirique

La littérature empirique sur la fiscalité du capital s'est quant à elle intéressée à évaluer les effets de cette fiscalité sur, d'une part, le comportement des contribuables (approximé par le changement de l'assiette fiscale et du niveau du patrimoine) et, d'autre part, sur l'économie réelle (croissance, investissement et emploi). Les principaux enseignements de la littérature internationale sur les évaluations empiriques des évolutions de la fiscalité du capital (hors réformes intervenues en France depuis 2012) sont les suivants.

- Les études macroéconomiques suggèrent souvent que les variations de taxation du capital – en particulier celle de l'impôt sur les sociétés – s'accompagnent de variations substantielles de la croissance¹. Pour autant, ces résultats ne font pas

¹ L'allègement de l'impôt sur les sociétés aurait un impact positif sur la croissance économique.

consensus, en particulier parce qu'ils sont assis sur une analyse sophistiquée de corrélations entre variables économiques qui ne permet pas véritablement de conclure à un lien de cause à effet.

- Les études sur données microéconomiques suggèrent que les effets de la fiscalité transitant via le coût du capital dépendent largement du type d'imposition (taxation des entreprises via IS *versus* taxation des ménages via imposition des dividendes et des plus-values), et des caractéristiques de l'entreprise considérée (forme de financement auquel elle a accès, structure managériale). Au-delà des nuances, la plupart des travaux empiriques convergent pour conclure à l'existence d'un effet négatif significatif sur l'investissement du niveau de l'impôt sur les sociétés, mais à l'absence d'un effet tangible du niveau d'imposition qui s'exerce sur les revenus des actionnaires (dividendes en particulier). Cette différence pourrait être expliquée par la théorie selon laquelle, pour les entreprises qui autofinancent leurs investissements, la fiscalité des dividendes pèse de façon symétrique sur le coût marginal des investissements, en terme de dividendes non distribués, et le gain marginal, en terme de dividendes espérés supplémentaires dans le futur, alors que l'imposition du bénéfice des sociétés ne pèse que sur le gain marginal de l'investissement. Une partie de la littérature empirique a par ailleurs mis en évidence l'existence d'effets « de second tour », conduisant à ce que le poids de l'imposition sur les sociétés soit porté *in fine* pour partie par le facteur travail (niveau de l'emploi salarié, niveau des salaires).
- Au total, la taxation du capital par l'impôt sur les sociétés semble peser non seulement sur les bénéfices imposables mais aussi sur l'investissement des entreprises et sur leur demande de travail (avec des effets sur les salaires ou sur l'emploi).
- La littérature sur la taxation du patrimoine des ménages semble indiquer que la taxation du patrimoine a un impact durable sur son accumulation par les ménages les plus aisés. Les études les plus récentes¹ suggèrent en outre que les modalités de l'imposition sur le patrimoine déterminent largement l'impact de cette imposition sur les recettes fiscales ainsi que ses effets redistributifs. Elles mettent en avant des stratégies d'évitement fiscal légal (notamment la mobilité des contribuables) et illégal de l'impôt sur le patrimoine. Ces études montrent enfin que les stratégies visant à échapper à l'impôt peuvent être contrecarrées par des dispositifs complémentaires reposant sur un contrôle renforcé ou des incitations à la divulgation du patrimoine dissimulé.
- La littérature estimant l'effet de la taxation sur les *revenus* du patrimoine des ménages est moins fournie. Il semble qu'une baisse de la taxation sur les dividendes augmente les dividendes distribués. Cet effet pourrait être dû en partie à des comportements de

¹ Voir France Stratégie (2020), *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital. Deuxième rapport*, octobre.

redénomination des rémunérations (*income shifting*) ou de thésaurisation des dividendes en vue d'une liquidation lorsque la fiscalité devient plus favorable, mais l'ampleur de ces phénomènes reste très incertaine.

En ce qui concerne la littérature empirique française sur les effets de la fiscalité du capital, elle s'est intéressée non seulement à évaluer les effets des réformes antérieures à celles de 2018, en particulier la barémisation des dividendes ; mais aussi les effets des réformes de 2018 à l'instar du prélèvement forfaitaire unique (PFU) et de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI). Les principaux enseignements tirés de cette littérature sont les suivants.

- Concernant l'évaluation de la barémisation des dividendes en 2013, les études documentées¹ dans le rapport 2020 du comité ont établi un lien causal de la barémisation de 2013 sur la baisse des montants des dividendes versés. Toutefois, l'ampleur de cette baisse reste incertaine, car de nombreuses réformes sont intervenues concomitamment, ayant également affecté la taxation des revenus du capital (soumission à cotisation sociale des revenus versés aux gérants de SARL notamment). Aucun effet significatif n'a été identifié sur l'investissement et l'emploi (voir l'Encadré 1 pour une étude trouvant des résultats différents).
- Concernant l'évaluation de l'instauration du PFU, les travaux empiriques² ont mis en évidence l'existence d'un effet causal de l'instauration du PFU sur la hausse des dividendes perçus par les ménages, qui expliquerait plus de la moitié de la hausse observée au niveau macroéconomique en 2018, mais aucun effet n'a pu être identifié sur l'économie réelle (investissement, emploi, etc.).
- Concernant l'évaluation du remplacement de l'ISF par l'IFI, une équipe de recherche³, pour la première fois, s'est attachée à estimer l'effet causal de l'ISF sur le comportement des firmes (versement des dividendes, investissement et masse salariale) ainsi que sur leur gouvernance. Les résultats encore préliminaires ne permettent pas d'établir de façon robuste l'impact de cette réforme sur l'accroissement des dividendes versés. En revanche, ces travaux⁴ montrent que les entreprises dont les actionnaires étaient majoritairement plafonnés à l'ISF distribuaient moins de dividendes, moins souvent, et que c'est pour ces entreprises que la probabilité de verser des dividendes a le plus augmenté en 2018. Aucun effet de cette réforme n'est décelé sur la direction des entreprises, ni sur la circulation du capital. Ces résultats doivent cependant être interprétés avec encore plus de précaution que les précédents,

¹ Pour plus de détails sur la littérature, voir France Stratégie (2020), *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital. Deuxième rapport*, op. cit., Chapitre 2.

² Pour plus de détails, voir France Stratégie (2021), *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital. Troisième rapport*, Chapitre 4, octobre.

³ Les chercheurs de l'Institut des politiques publiques (IPP), dans le cadre d'un contrat de recherche avec France Stratégie.

⁴ Ces travaux sont présentés plus en détail dans la section 1 du [Chapitre 4](#) de ce rapport.

dans la mesure où l'impact de la suppression de l'ISF sur la gouvernance des entreprises peut mettre plusieurs années à se matérialiser. Il peut en outre dépendre des anticipations sur la pérennité de la réforme.

Encadré 1 – L'article de Matray et Boissel

Matray et Boissel (2022)¹ annonçaient la conclusion que la mise au barème des dividendes de 2013 avait eu un impact significatif positif sur l'économie réelle (hausse de l'investissement, de l'emploi, des salaires, etc.) et sur la performance des entreprises affectées par la réforme (hausse du chiffre d'affaires, de la valeur ajoutée, de la productivité).

Cet article, cité abondamment dans le débat public – notamment à l'Assemblée nationale –, a cependant été rétracté² en 2023 en raison de la non-validité scientifique de l'article. Le résultat de cette controverse scientifique est qu'il n'y a pas aujourd'hui d'élément empirique soutenant l'idée qu'une hausse taxation des dividendes entraîne un effet positif sur l'investissement.

4. Quelques éléments macroéconomiques de comparaison internationale sur les prélèvements sur le capital

4.1. Part des prélèvements sur le capital des ménages et entreprises dans le PIB

L'actualisation intégrant l'année 2021 des graphiques présentés les années précédentes ne modifie pas la principale conclusion du précédent rapport³, à savoir que les prélèvements sur le capital en points de PIB restent supérieurs à la moyenne européenne après les réformes de 2018. Il est important de préciser qu'à des fins de comparaisons internationales, le périmètre de la taxation du capital inclut la fiscalité immobilière, contrairement au reste du rapport.

¹ Matray A. et Boissel C. (2022), « [Dividend Taxes and the Allocation of Capital](#) », *American Economic Review*, vol. 112(9), septembre, p. 2884-2920.

² Matray A. et Boissel C. (2023), « [Retraction of "Dividend Taxes and the Allocation of Capital"](#) », *American Economic Review*, vol. 113(7), juillet, p. 2053-2054.

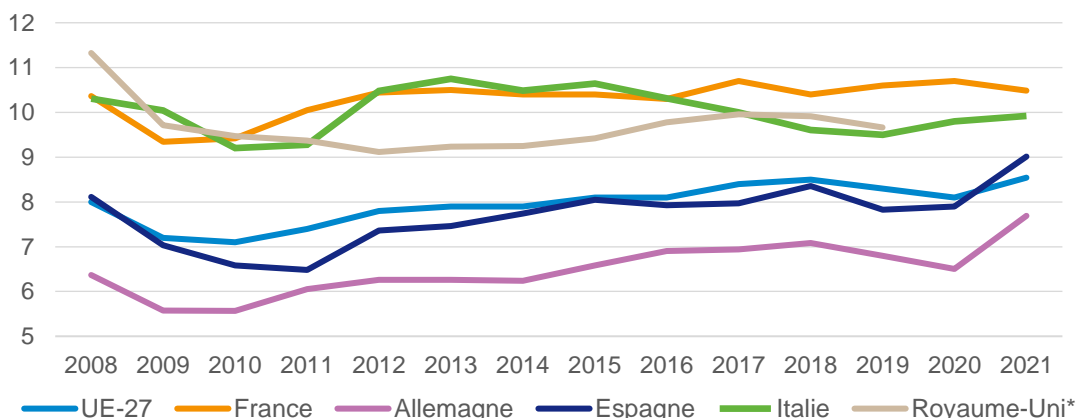
³ France Stratégie (2021), [Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital. Troisième rapport](#), op. cit.

La France se caractérise, au moins depuis le milieu des années 2000 et même après la mise en place des réformes de la fiscalité du capital, par une part des prélèvements sur le capital des ménages et des entreprises dans le PIB plus élevée que la moyenne européenne (Graphique 7). Cette part avait en outre augmenté tendanciellement entre 2010 et 2017. La part des prélèvements sur le capital des ménages et des entreprises françaises dans le PIB reste deux points au-dessus de la moyenne européenne en 2021, à 10,5 % contre 8,5 % au sein de l'UE.

Plus précisément, après une baisse de 0,3 point entre 2017 et 2018, la part des prélèvements sur le capital des ménages et des entreprises françaises enregistre une hausse de 0,3 point entre 2018 et 2020, avant de baisser à nouveau de 0,2 point entre 2020 et 2021 pour atteindre 10,5 points, peu ou prou le niveau moyen de 2012 à 2017. Comptablement, cette évolution en 2021 s'explique par :

- une baisse de 0,1 point de la part dans le PIB des prélèvements sur le revenu des indépendants (Graphique 7c), qui était stable depuis 2017 ;
- une baisse de 0,2 point de la part dans le PIB des prélèvements sur le stock du capital des entreprises et des ménages (Graphique 7d) ;
- *a contrario*, la part dans le PIB des prélèvements sur les revenus du capital des ménages a augmenté de nouveau de 0,1 point – comme en 2018 – (Graphique 7b), du fait de la forte augmentation des versements de dividendes.
- on peut enfin noter que la part dans le PIB des prélèvements sur les revenus du capital des entreprises (Graphique 7a) a évolué en dents de scie depuis les réformes 2018, oscillant entre 2,9 % et 3 %.

Graphique 7 – Part des prélèvements sur le capital dans le PIB sur la décennie écoulée

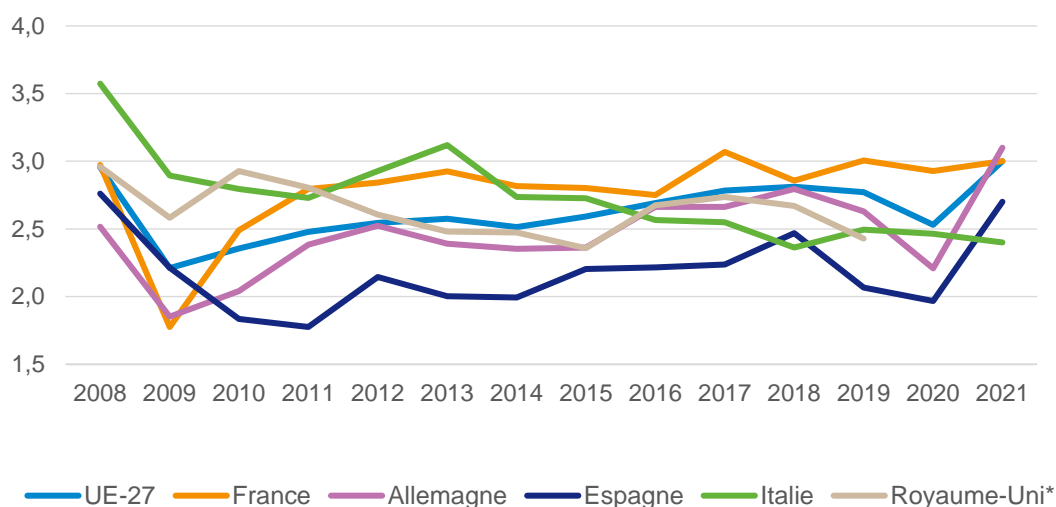


* Les données pour le Royaume-Uni s'arrêtent en 2019.

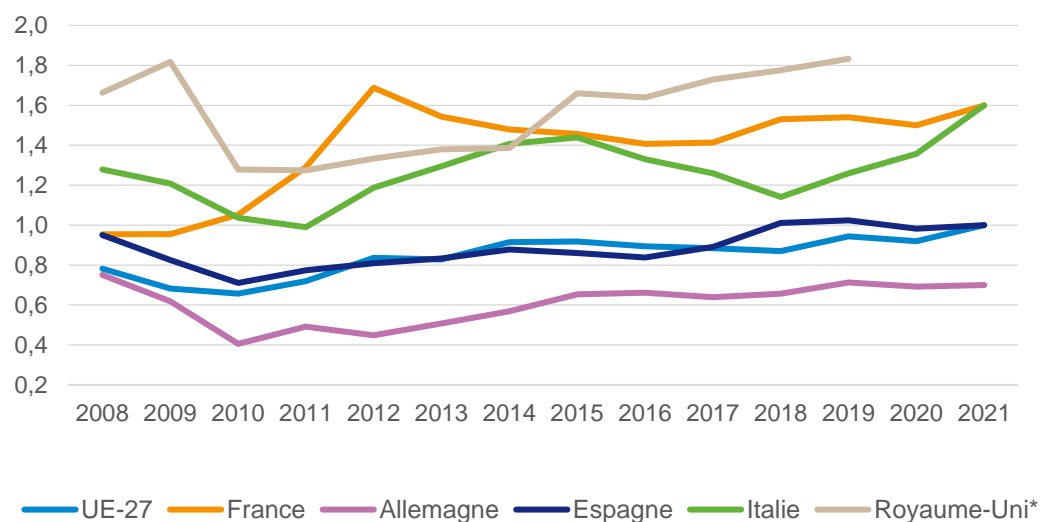
Note : ces prélèvements regroupent l'ensemble des prélèvements sur les revenus du capital des entreprises (environ 75 milliards d'euros en 2021, Graphique 7a) et des ménages (40 milliards d'euros, Graphique 7b), et des indépendants (42 milliards d'euros), ainsi que sur le stock de capital (104 milliards d'euros, Graphique 7d).

Source : France Stratégie, à partir de Commission européenne (2022), [Taxation Trends in the European Union. 2022 Edition](#)

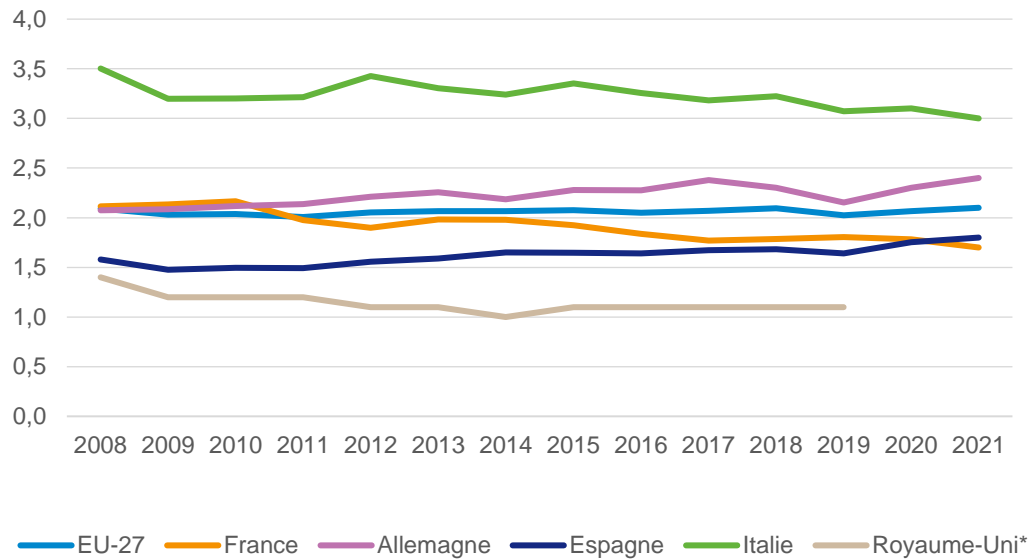
a/ Part des prélèvements sur le capital (revenu des entreprises) dans le PIB sur la décennie écoulée



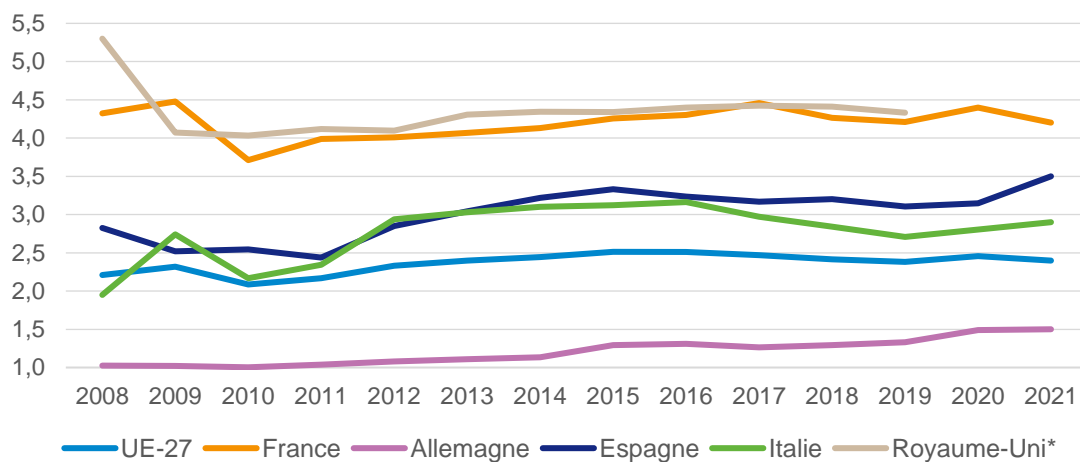
b/ Part des prélèvements sur le capital (revenu des ménages) dans le PIB sur la décennie écoulée



c/ Part des prélèvements sur le capital (revenu des indépendants) dans le PIB sur la décennie écoulée



d/ Part des prélèvements sur le stock de capital (entreprises et ménages) dans le PIB sur la décennie écoulée

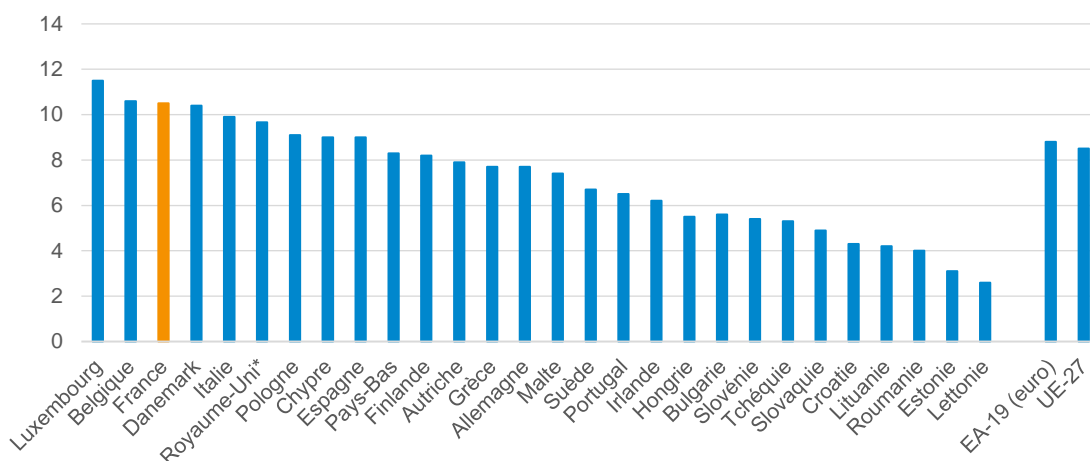


* Les données pour le Royaume-Uni s'arrêtent en 2019.

Source : France Stratégie, à partir de Commission européenne (2022), [Taxation Trends in the European Union. 2022 Edition](#)

In fine, la France était en 2021 le troisième pays avec la part la plus élevée des prélèvements sur le capital dans le PIB, après le Luxembourg et la Belgique (Graphique 8). En pratique, la France, la Belgique et le Danemark sont extrêmement proches (la part varie entre ces pays de 10,4 % à 10,6 %).

Graphique 8 – Part des prélèvements sur le capital (ménages et entreprises) dans le PIB au sein de l'UE, en 2021

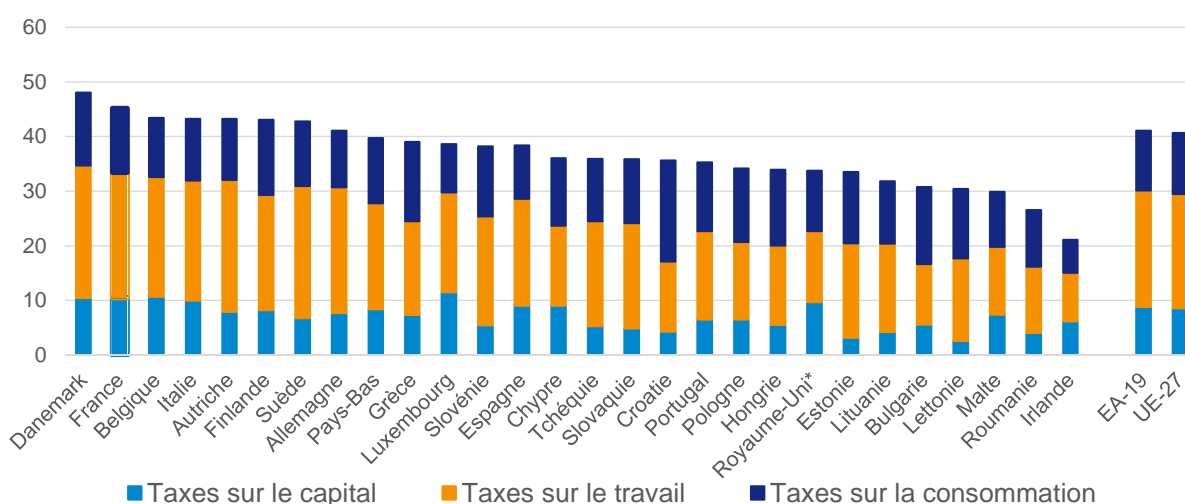


* Les données pour le Royaume-Uni s'arrêtent en 2019.

Source : France Stratégie, à partir de Commission européenne (2022), [Taxation Trends in the European Union. 2022 Edition](#)

Cette situation reflète plus généralement l'importance des prélèvements obligatoires dans le PIB français. En 2021, la France était le deuxième pays de l'Union européenne dont la part des prélèvements obligatoires dans le PIB était la plus élevée, avec un taux de prélèvements obligatoires (sur le capital, le travail et la consommation) de 45,1 % du PIB (Graphique 9).

Graphique 9 – Répartition des prélèvements obligatoires (ménages et entreprises) entre consommation, travail et capital dans l'UE, en 2021, en % du PIB



* Les données pour le Royaume-Uni s'arrêtent en 2019.

Source : France Stratégie, à partir de Commission européenne (2022), [Taxation Trends in the European Union. 2022 Edition](#)

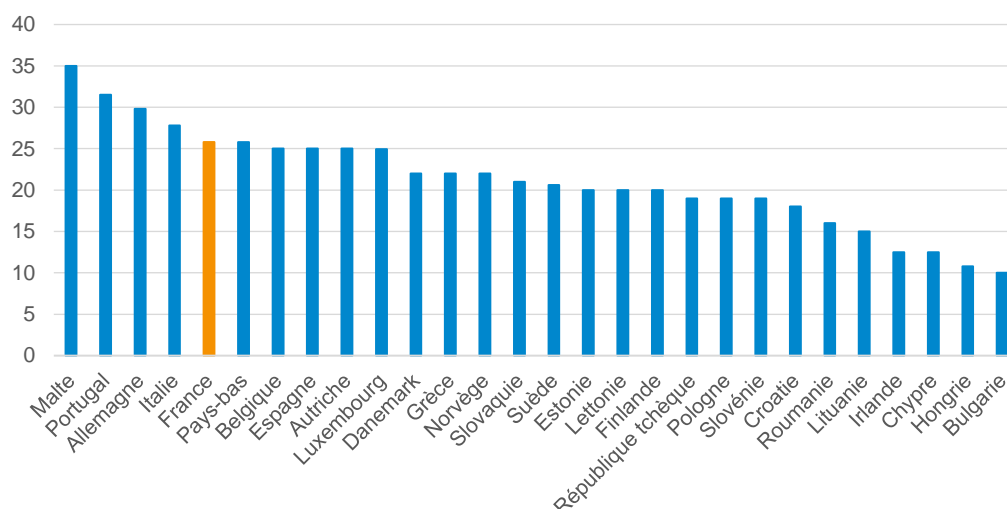
Il faut souligner qu'en raison de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19, la plupart des États ont vu leurs finances publiques se détériorer à partir de 2020. Dans ce contexte, des inflexions sensibles concernant la taxation du capital ont été annoncées dans plusieurs pays. Le gouvernement britannique a relevé l'imposition du capital, en particulier l'impôt sur les sociétés qui est passé de 19 % en 2022 à 25 % pour l'année fiscale 2023-2024. Aux États-Unis, au lendemain de son élection en janvier 2021, le président américain Joe Biden a présenté le 31 mars 2021 son ambitieux programme fiscal, qui reprend pour l'essentiel les propositions faites lors de la campagne électorale de 2020, notamment l'augmentation du taux fédéral américain d'impôt sur les sociétés de 21 % à 28 %, l'instauration d'un taux minimum d'imposition à 15 % sur les bénéfices des grandes entreprises et une relance des négociations internationales sur la taxation des multinationales sur des bases plus ambitieuses, le doublement de l'impôt sur les plus-values (de 20 % à 39,6 %) pour les investisseurs gagnant plus d'un million de dollars, etc. À ce jour, toutes les propositions fiscales n'ont pas été adoptées, principalement en raison de la faible majorité des démocrates au Sénat et du contrôle des républicains à la Chambre des représentants. Dans le cadre de la loi « Inflation Reduction Act of 2022 » adoptée le 16 août 2022 pour lutter contre l'inflation et les changements climatiques, un certain nombre de propositions fiscales ont été adoptées, notamment l'instauration d'un impôt minimum de remplacement de 15 % sur les bénéfices comptables de certains groupes d'entreprises affichant un résultat comptable d'au moins 1 milliard de dollars, l'instauration d'une nouvelle accise de 1 % sur les sociétés qui rachètent leurs actions elles-mêmes ou par l'intermédiaire d'une société affiliée déterminée. Les autres propositions fiscales de l'administration Biden font toujours l'objet de discussions et de négociations avec l'opposition au sein du Congrès américain. Le président américain continue de faire pression pour que les autres propositions fiscales soient acceptées. Par exemple, le 9 mars 2023, l'administration Biden a envoyé au Congrès un budget pour l'année fiscale 2024 qui propose d'augmenter les impôts sur les sociétés et les particuliers ayant des revenus supérieurs à 400 000 dollars dans le cadre d'un plan visant à réduire les déficits budgétaires fédéraux. Parmi les principales propositions figurent de nouveau l'augmentation du taux d'IS de 21 % à 28 % ; l'augmentation du taux d'imposition sur les revenus étrangers des sociétés multinationales américaines de 10,5 % à 21 % et l'adoption d'une règle relative aux bénéfices sous-imposés ; et l'augmentation de 1 % à 4 % de l'accise sur le rachat d'actions des sociétés.

4.2. Imposition des bénéficiaires des sociétés

Le taux statutaire maximal de l'impôt sur les sociétés en France¹ a diminué, passant de 34,4 % en 2019 à 25,8 % depuis 2022, ce qui classe la France au cinquième rang des pays de l'Union européenne en 2023 (21,2 % en moyenne au sein de l'UE en 2023), désormais derrière l'Allemagne (29,9 %) (Graphique 10). Rappelons que les taux statutaires ne représentent toutefois pas parfaitement le niveau d'impôt :

- les règles d'assiette peuvent induire un effet significatif sur le montant réellement acquitté : à taux égal, une entreprise peut payer un montant d'impôt bien moindre dans un pays si les règles fiscales en vigueur lui permettent de déduire un montant important de dépenses de son assiette. C'est notamment souvent le cas pour des frais liés à la R & D, les charges financières, et la possibilité de report des déficits en amont et en aval ;
- les *tax rulings*, ces accords directs entre certaines administrations fiscales et des multinationales sur des dispositifs dérogatoires au droit classique, font *de facto* baisser l'impôt acquitté par rapport au taux théorique.

Graphique 10 – Taux statutaires d'IS 2022 (y compris contributions additionnelles)



Source : France Stratégie, à partir de Commission européenne (2022), [Taxation Trends in the European Union. 2022 Edition](#)

¹ Dans la publication de la Commission européenne, le taux présenté pour la France comprend la contribution sociale sur les bénéficiaires (CSB) qui constitue une contribution additionnelle à l'IS et s'élève à 3,3 % de l'IS dont s'est acquittée la société. Les entreprises réalisant un chiffre d'affaires d'au moins 7,63 millions d'euros et dont l'IS dépasse 763 000 euros sont redevables de la CSB. Le taux statutaire maximal de l'IS hors CSB s'établit quant à lui à 33,3 % en 2019, 31 % en 2020 et 27,5 % en 2021. En 2022 et 2023, il est à 25 %.

Pour finir, il convient de signaler que, en comparaison internationale, la France se distingue par un poids élevé des impôts sur la production¹, alors qu'à l'inverse le taux de TVA est relativement modéré en France². À cet égard, dans le cadre du Plan de relance, les impôts de production ont été abaissés de 10 milliards d'euros à partir de 2021. Cette baisse repose sur la combinaison de trois mesures :

- une réduction de moitié de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pour toutes les entreprises redevables de cet impôt, ce qui correspond à la suppression de la part régionale ;
- une réduction de moitié des impôts fonciers des établissements industriels (taxe foncière sur les propriétés bâties et cotisation foncière des entreprises) pour environ 32 000 entreprises exploitant 86 000 établissements ;
- enfin, le taux de plafonnement de la contribution économique territoriale a été abaissé de 3 % à 2 % de la valeur ajoutée de l'entreprise.

En outre, la loi des finances pour 2023 a prévu de baisser encore les impôts de production de 9 milliards d'euros à compter de 2023, en supprimant la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Environ 4 milliards ont été déjà supprimés en 2023, la suppression de 5 milliards³ d'euros restants en 2024 devant être étalés sur quatre ans, de 2024 à 2027, à raison d'un peu plus d'un milliard d'euros chaque année.

4.3. Comparaison internationale en termes de revenus distribués et d'épargne nette, rapportés à l'excédent net d'exploitation

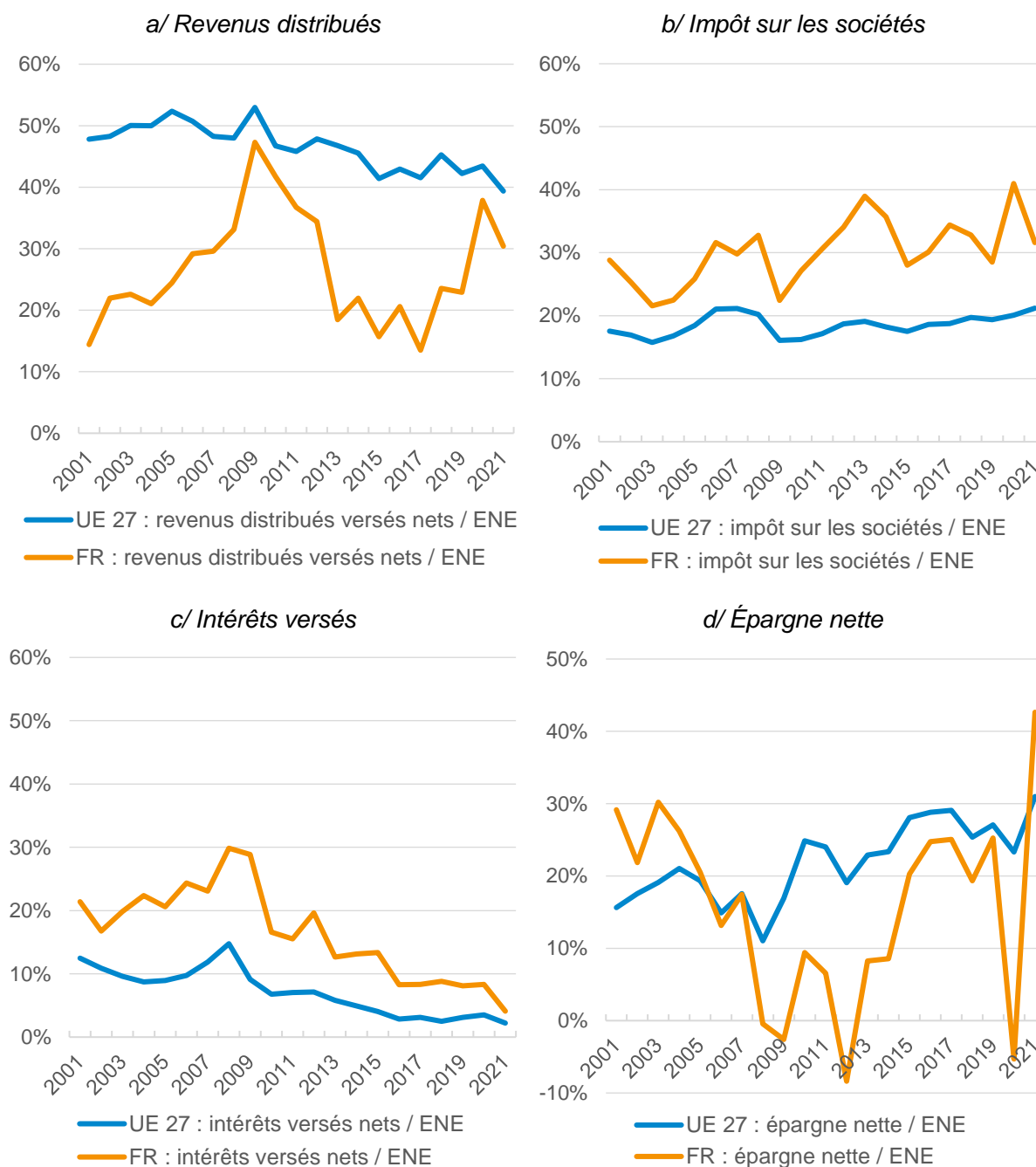
Les entreprises françaises font-elles de leurs profits un usage différent de celui que l'on observe pour leurs homologues européennes ? Pour répondre à cette question, on mobilise les données du système européen des comptes, en se restreignant au champ des sociétés non financières (SNF). On rapporte i) les revenus distribués aux actionnaires (qui correspondent essentiellement aux dividendes versés), ii) l'impôt sur le revenu des sociétés, iii) les intérêts payés aux créanciers et enfin, iv) l'épargne nette, à l'excédent net d'exploitation, c'est-à-dire à l'excédent brut d'exploitation duquel on déduit la consommation de capital fixe (qui correspond à l'amortissement). Pour les intérêts comme pour les revenus distribués, on raisonne en termes nets, c'est-à-dire qu'on s'intéresse à ce que payent les SNF déduction faite de ce qu'elles reçoivent, ce qui permet d'avoir une approche consolidée du secteur dans son ensemble en neutralisant les versements internes au champ des SNF.

¹ Martin P. et Trannoy A. (2019), « [Les impôts sur \(ou contre\) la production](#) », *Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 53, juin.

² Voir Commission européenne (2022), [VAT Gap in the EU. Report 2022](#), décembre.

³ Initialement, le gouvernement devait supprimer le reste des 4 milliards en 2024.

Graphique 11 – Décomposition de l'excédent net d'exploitation des sociétés non financières en France et dans l'UE 27 sur la période 2001-2021



Source : calculs France Stratégie, d'après Eurostat, système européen des comptes (SEC 2010)

Les courbes relatives à l'Union européenne sont évidemment plus lisses que celles qui concernent la France, par simple effet de moyennisation des trajectoires des différents pays (Graphique 11). De cette comparaison, on peut retenir les points suivants.

- La part de l'excédent net d'exploitation des SNF qui est distribuée aux actionnaires est toujours inférieure en France à ce qu'elle est en moyenne en Europe, où cette part est néanmoins décroissante, passant de 48 % au début des années 2000 à moins de 40 % en 2021. Une telle tendance n'est pas à l'œuvre en France.
- La part de l'excédent net d'exploitation consacrée à l'impôt sur les sociétés croît en France un peu plus vite qu'en Europe. Cette part est par ailleurs toujours supérieure en France à ce qu'elle est en moyenne en Europe (autour de 30 % en France, autour de 20 % en Europe).
- En France comme en Europe, la part de l'excédent net d'exploitation consacrée à la rémunération des créanciers a beaucoup baissé depuis le début des années 2000 et surtout depuis 2008. Elle est plus élevée (4 %) pour les SNF françaises que pour les SNF européennes (2 %), ce qui est cohérent avec le plus grand endettement des premières.
- Enfin, le ratio entre épargne nette et excédent net d'exploitation suit des mouvements parallèles en France et en Europe, avec néanmoins des variations beaucoup moins importantes en Europe puisque d'éventuelles évolutions divergentes entre pays peuvent s'annuler. Depuis la crise de 2008, cette part augmente continûment en Europe (11 % en 2008, 31 % en 2021). Elle a augmenté très fortement en France entre 2009 (- 3 %) et 2016 (25 %) et semble osciller autour de 25 % depuis si l'on met de côté les années 2020 et 2021, sans doute assez exceptionnelles.

Pour résumer, les SNF françaises utiliseraient davantage leur excédent net d'exploitation que les SNF européennes pour rémunérer les créanciers et payer des impôts. Inversement, elles distribueraient une part plus faible de leurs bénéfices aux actionnaires, même si l'écart s'est beaucoup réduit depuis 2017, à la fois parce que la part des bénéfices qui est distribuée a beaucoup augmenté en France depuis cette date et parce que cette part est en baisse quasi-continue en Europe depuis deux décennies.

Néanmoins, malgré les efforts d'harmonisation des concepts comptables, les comparaisons internationales, sur le champ des SNF, peuvent être entachées de biais comme le rappelait le rapport du CNIS sur le coût du capital en 2015¹. En particulier, le champ des SNF n'est pas délimité de la même manière dans les comptes nationaux français et dans les comptes nationaux allemands et italiens (Encadré 2). Ces différences

¹ Garnier O., Mahieu R. et Villetelle J.-P. (2015), *Le coût du capital*, rapport du groupe de travail du Conseil national de l'information statistique.

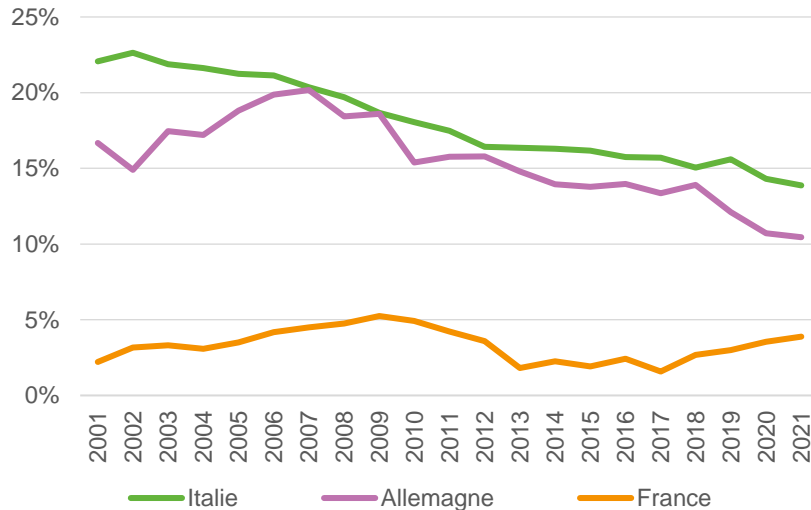
de champ pourraient conduire à surestimer la profitabilité des entreprises allemandes et italiennes de même que la part de leurs bénéficiaires qui est distribuée. La relative faiblesse du ratio ENE/VA des SNF françaises conduit à ce que, malgré un ratio IS/ENE nettement plus élevé que dans la moyenne des autres pays européens, la France est proche de la moyenne européenne s'agissant du ratio impôt sur le revenu des entreprises/PIB (Graphique A1 de l'Annexe 6).

**Encadré 2 – SNF en France, Italie et Allemagne :
différences de champ et impact sur les agrégats comptables**

Les unités classées en sociétés non financières (SNF) dans les comptes nationaux français ne comportent aucune situation de non-salariat, alors que dans les comptes nationaux allemands, selon le rapport du CNIS sur le coût du capital, les SNF comptabiliseraient environ un million de non-salariés (au milieu des années 2010). Le phénomène serait plus marqué encore dans les comptes italiens, avec de l'ordre de 2 millions de non-salariés dans le champ des SNF. Faute de pouvoir distinguer ce qui relève de la rémunération du travail des non-salariés de ce qui relève de la rémunération du capital immobilisé, la totalité du revenu des non-salariés (« revenu mixte » en comptabilité nationale) est assimilé à de l'EBE dans les données transmises à Eurostat (agrégat « EBE et revenus mixtes »), ce qui relève *ipso facto* le taux de marge dans les pays (Allemagne et Italie notamment) où les revenus mixtes sont importants.

De même, ce que se versent les partenaires de ces entreprises individuelles, assimilées à des sociétés, doit être *a priori* comptabilisé comme un prélèvement sur les revenus des quasi-sociétés (D. 422), un sous-ensemble de l'agrégat « revenus distribués des sociétés » (D. 42). Les séries publiées par Eurostat ne nous permettent malheureusement pas, pour l'Allemagne et l'Italie, d'isoler les dividendes (D. 421) au sein des revenus distribués des sociétés (D. 42). L'importance numérique de ces quasi-sociétés, en Allemagne et en Italie, doit donc conduire à gonfler le ratio « revenus distribués des sociétés versés nets/valeur ajoutée » dans ces pays. De fait, il est très supérieur à ce que l'on trouve en France, même s'il est en décroissance, peut-être du fait d'un poids décroissant de ces quasi-sociétés dans le tissu productif allemand et italien (Graphique 12).

Graphique 12 – Revenus distribués des sociétés versés nets sur valeur ajoutée par les sociétés non financières en France, Allemagne et Italie, de 2001- à 2021



Sources : Eurostat, système européen des comptes (SEC 2010)

Du coup, le champ des entreprises non financières, c'est-à-dire des sociétés non financières auxquelles on ajouterait les entrepreneurs individuels, serait surement plus robuste dans une perspective de comparaison internationale. Mais il n'est pas possible de recréer ce champ à partir des données disponibles sur le site d'Eurostat. En effet, les séries d'Eurostat n'isolent pas, au sein du secteur « ménages » (S. 14) les employeurs et travailleurs indépendants (S. 141 et S. 142).

5. Une comparaison internationale de la fiscalité du capital des ménages sur cas-type à partir des études de l'OCDE

5.1. Sur la base des taux marginaux d'imposition

La comparaison internationale des prélèvements sur les ménages, au titre du capital qu'ils détiennent, vise à la fois à comparer les niveaux de taxation entre pays et entre différents types d'actifs détenus au sein de chaque pays.

Une telle comparaison internationale doit passer par une analyse microéconomique fine, afin de contrôler des effets de structure liés aux différences de taille des différentes assiettes. C'est un exercice que l'OCDE a mené dans un rapport intitulé *Taxation of*

*Household Savings*¹ publié en 2018, qui fournit une comparaison détaillée de la taxation de l'épargne des ménages en place en 2016 dans 35 pays de l'OCDE et cinq pays partenaires (Afrique du Sud, Argentine, Bulgarie, Colombie et Lituanie).

Cet exercice repose sur la construction d'un indicateur synthétique, le taux marginal d'imposition effectif (TMIE), qui s'applique à un euro supplémentaire placé sur un produit d'épargne donné. Ce TMIE est modélisé sur différents profils d'épargnants, selon qu'ils ont des revenus « faibles », « moyens » ou « élevés »² (approche par cas-type).

Cet indicateur présente l'avantage de rendre directement comparable les systèmes fiscaux des différents pays qui peuvent être de nature très différente. La fiscalité du capital peut en effet globalement être progressive dans un pays et proportionnel dans un autre ; les prélèvements peuvent être appliqués à des moments différents (de façon récurrente ou en une seule fois) et sur des assiettes différentes (revenus du patrimoine, ou patrimoine lui-même, par exemple) ; à cela s'ajoutent les multiples subtilités dans l'application des règles qui peuvent rendre les comparaisons complexes et trompeuses.

Cet indicateur est cependant construit au prix d'hypothèses conventionnelles fortes, en particulier sur le rendement réel des actifs supposé le même pour tous les actifs et tous les pays. La sensibilité des résultats à ces hypothèses conduit à considérer cet indicateur avec prudence, même si faire varier ces hypothèses ne modifie pas les principales conclusions lorsqu'il s'agit de comparer entre eux les poids des différentes législations fiscales qui s'appliquent, selon le produit d'épargne considéré et selon le pays de résidence de l'épargnant.

À la demande du comité, l'OCDE avait accepté en 2020 de mettre à jour ses résultats dans le cas de la France, en intégrant les effets de la réforme de 2018. Ces données inédites fournies par l'OCDE ne concernaient toutefois que la France et celles-ci permettaient d'appréhender l'évolution de sa fiscalité avant et après les réformes de 2018 uniquement par rapport à la situation qui prévalait dans les autres pays en 2016. Les données disponibles à l'époque ne permettaient pas de tenir compte des éventuelles modifications du système fiscal dans les autres pays qui ont pu avoir lieu depuis 2016. C'est toujours le cas. Nous rappelons donc ici les principaux enseignements de l'analyse, détaillée dans les

¹ OCDE (2018), *Taxation of Household Savings*, coll. « OECD Tax Policy Studies », n° 25, avril.

² Pour plus de détails, voir France Stratégie (2021), *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital. Troisième rapport*, *op. cit.*, Chapitre 1 (encadré 3).

deux précédents rapports du comité¹, de l'impact de la réforme sur le positionnement de la France à l'international sur la base de cette méthodologie.

D'après les valeurs de TMIE, la France affichait en 2016 un poids de la fiscalité supérieur à la moyenne OCDE pour la totalité des véhicules d'épargne considérés – avec des différences parfois très importantes, notamment sur les actifs financiers (voir *infra*, Graphique 13). Cet écart pouvait être accentué lorsque le contribuable était en sus assujetti à l'ISF. Les réformes mises en place en 2018 ont conduit ces TMIE à se rapprocher nettement de ceux des autres pays de l'OCDE pour les contribuables à moyens et hauts revenus. Pour les contribuables les moins aisés, les TMIE étaient plus proches de la moyenne OCDE mais ils restaient supérieurs. Ils se sont encore un peu écartés sur la période du fait de l'augmentation de la CSG.

La comparaison pays par pays² montre que, avant les réformes, les TMIE étaient en France nettement supérieurs aux TMIE de pays comme l'Allemagne, le Royaume-Uni ou les États-Unis pour les trois catégories de contribuables sur l'ensemble des actifs financiers considérés. Les biens immobiliers, que ce soit la résidence principale ou les biens locatifs, étaient imposés de façon relativement équivalente. L'Allemagne imposait moins les résidences principales mais autant les biens immobiliers locatifs. Le Royaume-Uni taxait un peu plus que la France les biens locatifs des plus aisés, tandis que les États-Unis taxaient davantage les résidences principales des moins riches et plus faiblement que la France les biens locatifs des plus aisés. Le Royaume-Uni apparaît ici comme un pays ayant une forte progressivité de l'imposition sur les différents actifs.

Après les réformes, les TMIE français se rapprochent des TMIE allemands et deviennent inférieurs aux TMIE du Royaume-Uni pour la catégorie des contribuables à hauts revenus sur l'ensemble des actifs hors résidence principale³. Les États-Unis conservent pour cette catégorie de contribuables des TMIE inférieurs seulement sur les dividendes, les fonds d'investissement et les biens immobiliers locatifs. À l'opposé du spectre, la situation relative des contribuables aux revenus faibles reste la même, les réformes les affectant très peu, et plutôt négativement avec l'augmentation concomitante de la CSG. Ces contribuables conservent des TMIE largement supérieurs aux autres pays sur les actifs mobiliers. Entre les deux, les contribuables aux revenus moyens, qui bénéficient d'une baisse de TMIE sur les actifs affectés par le PFU, conservent eux aussi des TMIE

¹ France Stratégie (2020), *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital. Deuxième rapport*, op. cit. France Stratégie (2021), *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital. Troisième rapport*, op. cit.

² Voir les annexes du *Deuxième rapport du Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital* (2020).

³ Le taux forfaitaire d'imposition des revenus mobiliers à 30 % en France (34 % si on rajoute la CEHR pour les plus hauts revenus) peut par exemple être mis en regard du taux marginal supérieur à 38,1 % (relevé en 2023 à 39,35 %) sur les dividendes et à 45 % sur les intérêts au Royaume-Uni.

très supérieurs à ces pays sur les actifs financiers, tout en voyant leur situation se dégrader légèrement sur les biens immobiliers locatifs, le TMIE sur ce type d'actifs devenant l'un des plus élevés des pays de l'OCDE.

Sur l'ensemble du panel des pays pris en compte dans l'étude de l'OCDE, les TMIE sur l'épargne des ménages en France avant les réformes apparaissaient non seulement au-dessus de la moyenne OCDE mais, pour certains actifs, ils apparaissaient même comme les plus élevés de tous les pays de l'OCDE. C'était le cas sur les obligations privées ou les fonds d'investissement pour les contribuables les plus aisés. Pour les contribuables intermédiaires, les TMIE français sur ces actifs étaient aussi très élevés dans le classement.

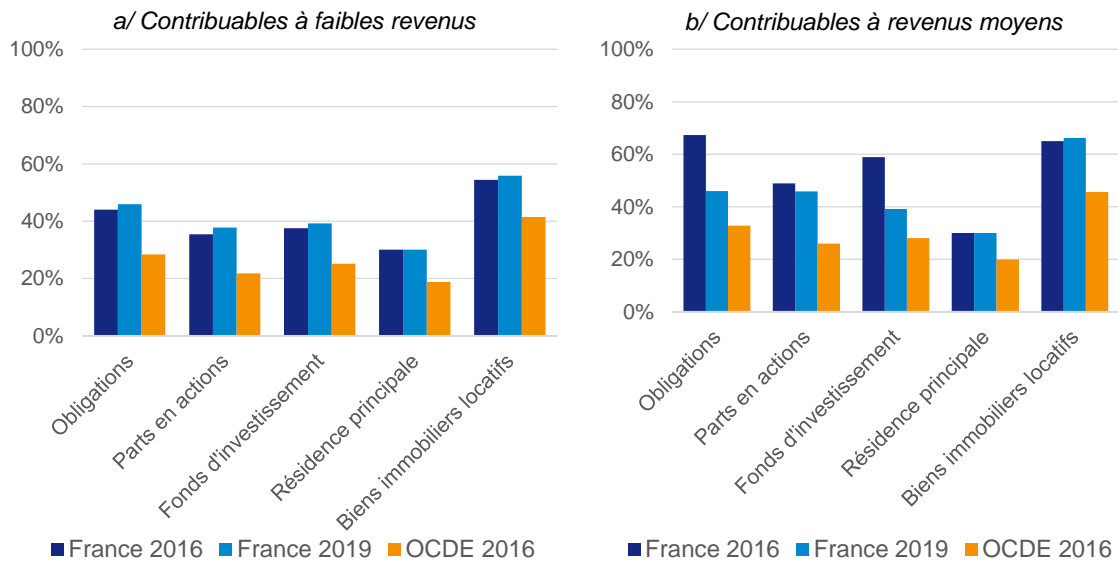
Les réformes mises en place en 2018 ont ainsi conduit à faire redescendre la France dans ces classements relatifs au poids de la fiscalité sur l'épargne (en raisonnant comme si la fiscalité des autres pays demeurait la même que celle en vigueur en 2016), en particulier pour les contribuables à plus hauts revenus. Pour ces derniers, le poids de la fiscalité est passé de la 1^{re} place à la 11^e place pour les obligations privées et de la 3^e à la 15^e place sur les fonds d'investissement. À l'inverse, la faible augmentation des TMIE pour les contribuables les moins aisés a fait significativement remonter la France au classement sur certains actifs, ces actifs concernant toutefois relativement peu les individus à revenus modestes : le TMIE français est passé de la 8^e à la 7^e place sur les biens immobiliers locatifs. Si peu de contribuables à faibles revenus possèdent des biens immobiliers locatifs, cela est moins le cas pour les contribuables à revenus moyens qui voient eux aussi leur classement remonter de la 6^e à la 4^e place en France au sein des 36 pays pris en compte dans l'étude.

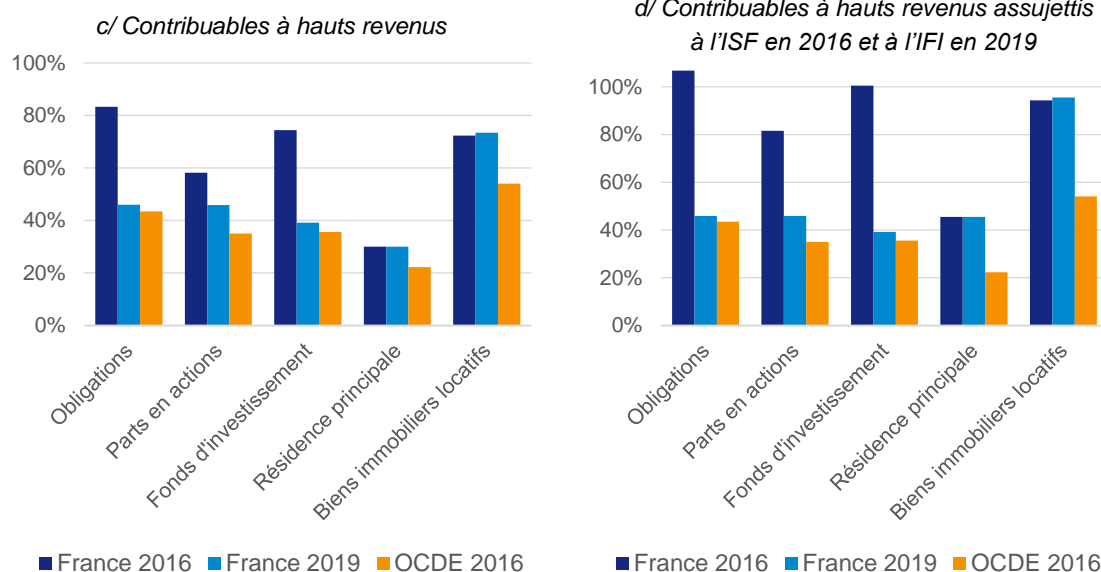
Si on retraduit ces calculs de TMIE sous la forme, plus concrète, de rendements des différents actifs après imposition (Graphique 14), sous l'hypothèse – conventionnelle, mais nécessaire, dans cet exercice de comparaison des différentes règles fiscales – que tous les actifs considérés, dans tous les pays, ont un rendement nominal avant impôt de 4,6 % (3 % de rendement réel, 1,6 % d'inflation), il apparaît que les actifs financiers procurent désormais, pour les contribuables les plus aisés résidant en France, des niveaux de rendement après impôt pratiquement équivalents à la moyenne des pays de l'OCDE. Ils sont très proches des niveaux allemands et supérieurs aux niveaux britanniques sur les obligations, les parts en actions et les fonds d'investissement pour cette catégorie de contribuables. En revanche, le rendement des actifs immobiliers (résidence principale et plus encore immobilier locatif) reste bien moindre pour les contribuables les plus aisés résidant en France.

Pour les autres catégories de contribuables (à revenus « faibles » et « moyens »), les placements à fiscalité privilégiée affichent des rendements maximaux théoriques à 4,6 % par an en France comme en Allemagne, au Royaume-Uni et aux États-Unis, où ces placements sont totalement défiscalisés. Ce n'est pas le cas partout, si bien qu'en moyenne sur les pays de l'OCDE, les rendements sur ces actifs restent légèrement grevés par la fiscalité.

D'une façon plus générale, d'après les données OCDE, les placements financiers (obligations, actions, etc.) seraient visiblement largement défiscalisés en Allemagne, au Royaume-Uni et aux États-Unis pour les catégories les moins fortunées, si bien qu'ils s'affichent comme des actifs à rendements après impôts significativement plus élevés qu'en France. Même s'ils restent en pratique peu accessibles aux contribuables les plus modestes, ils peuvent néanmoins constituer une part non négligeable de l'épargne des individus à revenus moyens. Sur ces actifs et pour cette catégorie de contribuables, la France affiche des rendements légèrement inférieurs à ceux de la moyenne des pays de l'OCDE. Les actifs immobiliers, qu'il s'agisse de la résidence principale ou de biens locatifs, affichent quant à eux des rendements après impôts relativement comparables entre les pays.

Graphique 13 – Comparaison des TMIE de la France (avant et après réformes) avec la moyenne OCDE en 2016

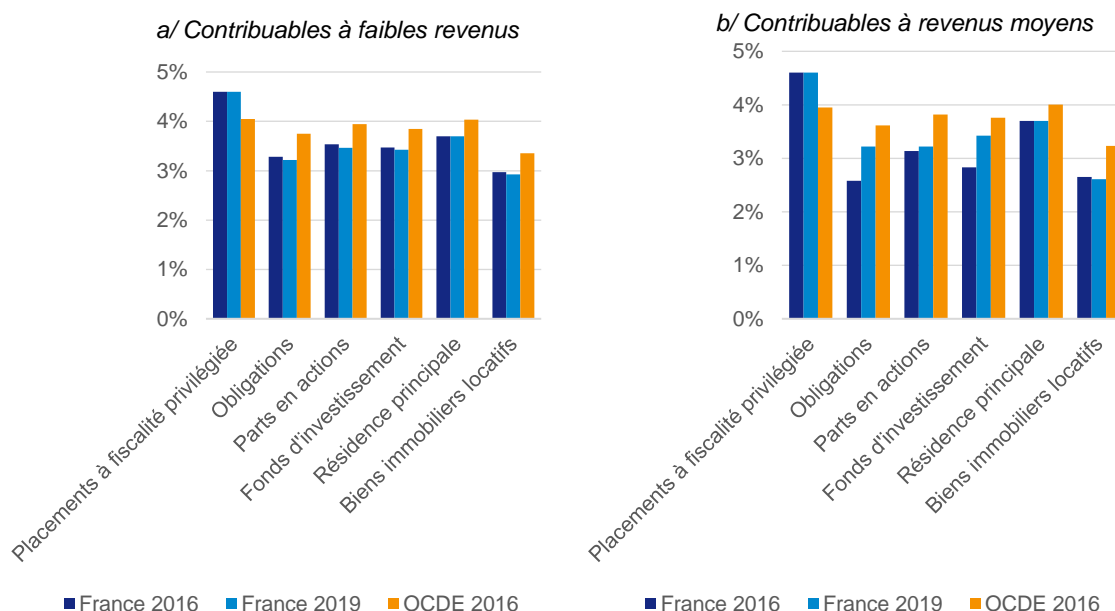


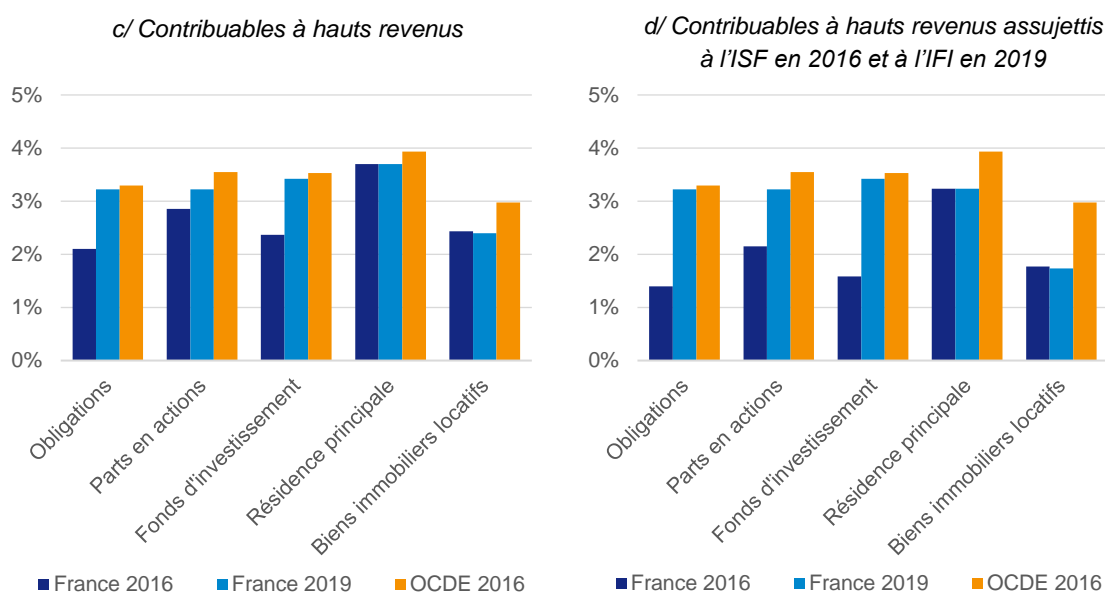


Note : la moyenne OCDE est calculée en faisant la moyenne équipondérée des TMIE de l'ensemble des pays considérés. Pour la France, certains résultats pour 2016 peuvent différer de ceux présentés dans le rapport *Taxation of Household Savings* (2018) en raison d'un ajustement des hypothèses concernant la fiscalité du logement et l'impôt sur la fortune. Pour les pays autres que la France, la fiscalité prise en compte est celle qui était en place en 2016 : des modifications dans la fiscalité de ces pays ont pu avoir eu lieu depuis, les résultats reprennent ceux du rapport OCDE (2018).

Source : OCDE, résultats préliminaires de la révision du rapport *Taxation of Household Savings* (2018)

Graphique 14 – Les rendements (après imposition) des actifs en France avant et après les réformes, comparés aux rendements moyens dans les pays du panel OCDE en 2016





Note : pour les pays autres que la France, la fiscalité prise en compte est celle qui était en place en 2016. Des modifications dans la fiscalité de ces pays ont pu avoir eu lieu depuis.

Source : calculs France Stratégie, à partir des données OCDE

Au total, cette analyse de comparaison internationale nous conduit à retenir les enseignements suivants.

- L'imposition du capital était, avant les réformes de 2018, globalement plus lourde en France que dans les autres pays de l'OCDE, en particulier sur les actifs mobiliers. Ces réformes ont rapproché la fiscalité du capital de la France de celles des autres pays industrialisés (telles qu'elles étaient en 2016), notamment de l'Allemagne, du Royaume-Uni et des États-Unis.
- Cette convergence concerne au premier chef les contribuables les plus aisés. La progressivité de l'impôt reste visible en France sur la plupart des actifs, mais elle a été fortement réduite par les réformes.
- Aussi bien avant qu'après les réformes françaises de la fiscalité du capital, la résidence principale apparaît comme l'actif le moins taxé (en dehors bien sûr des placements défiscalisés). Cela ne s'observe pas nécessairement dans les autres pays du fait d'une fiscalité plus légère, notamment sur les actifs financiers. À l'inverse, le locatif apparaît presque systématiquement comme l'actif le plus taxé¹.
- Cette comparaison internationale est réalisée sur la base des systèmes fiscaux en place dans les autres pays en 2016 et l'analyse, pour être consolidée, devra tenir

¹ Systématiquement pour les contribuables à faibles et moyens revenus avant et après les réformes et systématiquement pour les contribuables à hauts revenus uniquement après les réformes.

compte des modifications de fiscalité qui ont pu se produire dans le même temps au sein des autres pays.

S'il est vrai que cette approche est pertinente pour analyser les arbitrages d'investissement entre actifs et pour illustrer la concurrence fiscale internationale, elle ne l'est pas pour analyser les effets redistributifs de la fiscalité. Pour cela, il est nécessaire de procéder à une comparaison des taux d'imposition moyens¹ et non des taux marginaux. C'est l'objet de la sous-section suivante.

5.2. Sur la base des taux d'imposition effectifs moyens

L'OCDE a publié en août 2023 un rapport² qui vise à examiner le traitement fiscal différencié des revenus du capital et du travail au sein de chaque pays et entre les pays, en fonction des niveaux de revenus et en fonction de la composition des revenus. En outre, le rapport cherche à identifier les caractéristiques permettant d'expliquer ces différences de traitement fiscal.

L'analyse repose sur la modélisation et l'usage d'un indicateur synthétique unique, appelé « taux d'imposition effectif stylisé » (TEIs ou ETRs³ dans son acronyme anglais). Cet indicateur correspond au pourcentage du revenu d'un individu qui est imposé, après application de toutes les règles fiscales pertinentes⁴ qui affectent les taux d'imposition. Les TEIs sont des indicateurs fondés sur des individus hypothétiques, plutôt que des TEIs rétrospectifs qui utiliseraient des données sur les impôts effectivement payés. Ces indicateurs reposent sur un modèle de l'OCDE conçu sur mesure⁵, sur la base des paramètres de la politique fiscale au 1^{er} janvier 2021. Ce rapport, fondé sur l'état des systèmes fiscaux en 2021, permet donc de positionner la fiscalité française après les réformes de 2018 par rapport aux autres pays. Fondés sur les taux d'imposition effectifs moyens, les TEIs sont davantage adaptés pour analyser les effets redistributifs de la fiscalité que les taux d'imposition marginaux. Le taux d'imposition effectif est calculé pour tous les pays de l'OCDE et modélisé sur différents niveaux de revenus : 1, 3, 5 et 20 fois

¹ Le calcul des taux moyens est par ailleurs sujet à d'autres difficultés méthodologiques, peut-être encore plus prégnantes en pratique que celui des taux marginaux.

² Hourani D., Millar-Powell B., Perret S. et Ramm A. (2023), « [The taxation of labour vs. capital income: A focus of higher earners](#) », coll. « OECD Taxation Working Papers », n° 65, août.

³ *Stylised effective tax rate*.

⁴ Par exemple les seuils des taux d'imposition légaux, les déductions, les exonérations des assiettes d'imposition et les crédits d'impôts.

⁵ Un questionnaire sur la fiscalité des revenus et la fortune a été envoyé aux délégués du Groupe de travail n° 2 de l'OCDE sur l'analyse des politiques fiscales et les statistiques fiscales.

le salaire moyen annuel et sur différentes compositions de revenus (combinaison entre revenus du travail et revenus du capital¹) (approche par cas-type).

En incorporant les taux d'imposition et d'autres dispositions fiscales dans un indicateur unique, les TEIs constituent une source d'information plus riche sur le traitement fiscal que les seuls taux légaux ou autres dispositions. L'approche simplifiée des niveaux et de la composition des revenus garantit que les TEIs sont comparables entre les pays dont les contribuables ont des profils de revenus différents et illustre clairement l'impact des dispositions fiscales sur les différents flux de revenus. Un autre avantage de ces indicateurs est qu'ils sont utilisés pour des raisons d'exhaustivité, étant donné que des données administratives suffisamment désagrégées ne sont pas disponibles pour calculer les TEIs rétrospectifs pour un certain nombre de pays. Par ailleurs, ils permettent non seulement de comprendre comment l'imposition des différents types et niveaux de revenus se compare à l'intérieur d'un même pays et d'un pays à l'autre, mais aussi d'identifier les caractéristiques des systèmes fiscaux qui sont à l'origine des différences entre les niveaux de taux d'imposition effectifs. La modélisation de cet indicateur unique est d'autant plus important qu'il existe une diversité de systèmes fiscaux (Tableau 14) dans différents pays qui rend très compliquées à la fois la comparaison dans un pays donné de l'imposition des revenus du capital et du travail par sources de revenus et par compositions de revenus, et la comparaison globale entre pays : toute comparaison faciale des taux d'imposition de référence des barèmes « officiels » serait non pertinente.

Dans les pays de l'OCDE, il existe des différences dans les systèmes d'imposition des revenus du capital et du travail au niveau individuel et de l'entreprise, dans les approches de prélèvements de cotisations de sécurité sociale au niveau individuel et de l'entreprise (Tableau 15), dans les approches des pays pour ajuster l'imposition des personnes physiques pour tenir compte de l'impôt sur les sociétés sur les bénéficiaires distribués, etc.

Dans cet exercice, deux types de TEIs sont présentés : d'une part, les TEIs au niveau individuel (encore appelés TEIs non intégrés) qui ne prennent en compte que les prélèvements obligatoires (impôt sur le revenu des personnes physiques et cotisations de sécurité sociale - CSS du salarié) supportés par les particuliers et d'autre part, les TEIs intégrés au niveau de l'individu et de l'entreprise, qui mesurent les prélèvements obligatoires théoriquement supportés par l'individu ainsi que tous les prélèvements obligatoires au niveau de l'entreprise qui contribuent aux prélèvements totaux sur le travail et le capital.

¹ L'OCDE s'est focalisé sur deux types de revenus du capital : dividendes et plus-values à long terme.

Tableau 14 – Approches de l'imposition du revenu au niveau personnel dans l'OCDE : classification des systèmes fiscaux des revenus personnels dans 38 pays de l'OCDE, 2022

Type de systèmes	Système global d'impôt sur le revenu	Système d'impôt sur le revenu dual	Système d'impôt sur le revenu semi-dual	Autre
Définition	Impose tous les revenus réalisés (par exemple, ceux du travail ou du capital) selon un barème intégré.	Impose séparément les revenus du travail et du capital. Les revenus du travail sont généralement imposés à des taux progressifs et les revenus du capital à des taux forfaitaires inférieurs.	Impose certaines formes de revenus du capital à des taux forfaitaires et impose d'autres formes de revenus du capital ainsi que les revenus du travail à des taux d'imposition progressifs.	Combine des éléments d'imposition globale et duale du revenu.
Pays	Australie, Canada, Chili, Luxembourg ¹ , Nouvelle-Zélande, Suisse, RU ² , USA ³ , France de 2012 à 2017	Costa Rica, Danemark, Finlande, Grèce, Hongrie, Islande, Israël ⁴ , Italie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Slovénie, Espagne, Suède ⁵ , Turquie	Belgique, Colombie, République tchèque, Estonie, Irlande, Mexique, Slovaquie	Autriche ⁶ , France ⁷ , Allemagne ⁸ , Japon ⁹ , Corée ¹⁰ , Portugal ¹¹

¹ Au Luxembourg, les bénéficiaires de revenus d'obligations de sociétés peuvent opter pour que ces revenus soient imposés séparément au taux de retenue à la source finale de 20 %.

² Le Royaume-Uni impose les revenus sur une base globale, mais applique des taux d'imposition différents aux plus-values et aux dividendes. Des abattements distincts sont disponibles pour l'épargne, les dividendes, les plus-values et les biens.

³ Les États-Unis imposent les revenus de manière globale, mais appliquent des taux d'imposition différents aux plus-values à long terme et à certaines formes de dividendes.

⁴ En Israël, les intérêts des obligations de sociétés sont imposés au taux marginal d'un particulier plutôt qu'à des taux forfaitaires, dans certaines circonstances : par exemple, si le particulier demande des dépenses d'intérêts en déduction fiscale, il est un actionnaire important, un employé ou un prestataire de services, le particulier (le prêteur) est une partie qui a un lien de dépendance avec l'entité.

⁵ La Suède impose progressivement les revenus du travail ; un taux d'imposition de 32 % s'applique au niveau municipal tandis qu'un impôt supplémentaire de 20 % s'applique au niveau du gouvernement central pour les revenus supérieurs à 537 200 SEK en 2021. Les revenus du capital sont imposés au taux légal forfaitaire de 30 %.

⁶ L'Autriche applique un taux de retenue à la source forfaitaire de 27,5 % sur les revenus du capital, mais les contribuables peuvent choisir que les revenus du capital soient inclus dans le revenu total et imposés selon le barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

⁷ La France applique un taux d'imposition forfaitaire de 30 % aux revenus du capital (hors revenus locatifs), mais les contribuables peuvent choisir que ce taux soit inclus dans le revenu total et imposé selon le barème de l'impôt sur le revenu. Les revenus fonciers sont inclus dans le revenu total et imposés selon le barème de l'impôt sur le revenu.

⁸ L'Allemagne applique un taux de retenue à la source forfaitaire de 25 % sur les revenus du capital, mais les contribuables peuvent choisir que ce taux soit inclus dans le revenu total et imposé selon le barème de l'impôt sur le revenu.

⁹ Le Japon applique un taux d'imposition forfaitaire de 20 % aux revenus du capital. Les contribuables peuvent choisir que les dividendes soient inclus dans le revenu total et imposés selon le barème de l'impôt sur le revenu.

¹⁰ La Corée applique un système d'imposition duale sur le revenu pour les contribuables dont les intérêts ou de dividendes ne dépassent pas 50 millions KRW par an et applique un système complet au-dessus de ce seuil. Les plus-values résultant de la vente d'actions cotées d'entreprises nationales sont exonérées d'impôt, tandis que les plus-values provenant de transactions de gré à gré sur des actions cotées et non cotées sont imposées à des taux forfaitaires.

¹¹ Le Portugal applique un taux de retenue à la source forfaitaire de 28 % sur les revenus du capital, mais les contribuables peuvent choisir que ce taux soit inclus dans le revenu total et imposé selon le barème PIT.

Source : Hourani D. et al. (2023), « *The taxation of labour vs. capital income: A focus on high earners* », coll. « *OECD Taxation Working Papers* », n° 65, août

Tableau 15 – Différentes approches de prélèvement des cotisations de sécurité sociale au niveau du salarié et de l'entreprise au 1^{er} janvier 2021

Approches	Cotisations de sécurité sociale au niveau du salarié	Cotisations de sécurité sociale au niveau de l'entreprise
Taux d'imposition forfaitaires non plafonnés	Costa Rica ¹ , Estonie, Finlande ² , Hongrie, Portugal, Slovénie	Australie, Belgique, Costa Rica ¹ , Estonie ⁹ , Finlande, Hongrie, Islande, Irlande ¹⁰ , Lituanie ¹¹ , Norvège, Portugal, Slovénie, Suède
Des taux d'imposition forfaitaires, tous plafonnés	Autriche, Canada, Chili, Allemagne, Grèce, Pays-Bas, Espagne, Turquie	Autriche, Allemagne, Grèce, Italie, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, Espagne, Turquie
Taux d'imposition forfaitaires, certains plafonnés	République tchèque, Japon, Corée, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, USA	Canada ¹² , République tchèque, Japon, Corée, Pologne ¹³ , Slovaquie, USA
Taux d'imposition forfaitaires au-dessus d'un seuil d'exonération	Non-plafonné : Irlande, Norvège Plafonné : Slovaquie ³ , Suède	Autriche, RU
Barème des taux d'imposition progressifs, toutes les CSS plafonnées	Israël, Italie	Israël
Autre	Belgique ⁴ , France ⁵ , Islande ⁶ , Mexique ⁷ , Suisse, RU ⁷	France ⁵ , Lettonie ¹⁴ , Mexique ¹⁵ , Suisse
Pas de CSS	Australie, Colombie, Danemark, Nouvelle-Zélande	Chili, Colombie, Danemark, Nouvelle-Zélande

¹ Au Costa Rica, un impôt forfaitaire s'applique aux revenus soumis à un salaire minimum.

² En Finlande, la contribution d'assurance maladie pour l'indemnité journalière est soumise à un seuil d'exonération.

³ En République slovaque, les CSS des salariés autres que la cotisation d'assurance maladie sont plafonnées à l'assiette maximale.

⁴ La Belgique prélève des CSS forfaitaires avec une réduction pour les personnes à faible revenu. Une CSS spéciale s'applique et est soumise à un barème d'imposition progressif.

⁵ La France prélève des cotisations sociales au niveau de l'employeur au moyen d'une combinaison de taux progressifs et forfaitaires, certaines cotisations étant par ailleurs plafonnées.

⁶ En Islande, les CSS pour employés consistent en une cotisation au Fonds d'investissement des retraités qui correspond à un impôt fixe de 12 334 ISK si le revenu imposable de la personne physique est d'au moins 1 938 025 ISK pour l'année (exonération dans le cas contraire).

⁷ Le Mexique a des taux de CSS forfaitaires et plafonnés, avec un système à deux niveaux pour les cotisations d'assurance maladie et maternité.

⁸ Le Royaume-Uni applique une combinaison de taux forfaitaires après un seuil d'exonération. En 2021, les cotisations à l'assurance nationale représentaient 12 % des gains hebdomadaires compris entre 184 GBP et 967 GBP et 2 % des gains hebdomadaires supérieurs à 967 GBP.

⁹ Si le revenu est inférieur à un certain seuil, l'Estonie prélève également des CSS des employeurs sous la forme d'un paiement forfaitaire pour chaque employé de 192,72 € par mois (réparti entre les pensions et l'assurance maladie sur une base de 20:13).

¹⁰ En 2021, le taux de cotisation patronale était de 11,05 %, mais réduit à 8,8 % pour les salariés gagnant moins de 398 euros par semaine.

¹¹ En Lituanie, un taux supplémentaire s'applique aux salariés dont le revenu est inférieur à un certain seuil.

¹² Au Canada, tous les CSS sont plafonnés, mais des charges sociales provinciales non plafonnées peuvent s'appliquer.

¹³ La Pologne prélève des charges sociales forfaitaires en plus des CSS au niveau de l'employeur.

¹⁴ La Lettonie prélève des charges sociales forfaitaires en plus des CSS au niveau de l'employeur.

¹⁵ Au Mexique, les CSS des employeurs sont perçues sous la forme d'une combinaison de taux forfaitaires et de montants forfaitaires calculés en référence à l'unité métrique mise à jour (*Unidad de Medida y Actualización*, or UMA).

Source : Hourani D. et al. (2023), « *The taxation of labour vs. capital income: A focus on high earners* », coll. « *OECD Taxation Working Papers* », n° 65, août

Pour estimer les TEIs intégrés sur les revenus salariaux, le modèle prend en compte l'impôt sur le revenu, les CSS du salarié, les CSS de l'entreprise et les taxes sur le travail appliqué au niveau de l'entreprise. En ce qui concerne la mesure des TEIs intégrés sur les revenus du capital, le modèle prend en compte l'impôt sur le revenu de l'individu, l'impôt sur les sociétés et les prélèvements sociaux. L'OCDE indique que lorsque les particuliers avaient la possibilité de choisir entre deux options d'imposition, comme pour le cas de la France entre le PFU et le barème, le modèle suppose que les particuliers choisissaient l'option qui minimisait leur charge fiscale. Les TEIs intégrés présentent l'avantage de tenir compte de l'importance de l'hétérogénéité¹ entre les pays en ce qui concerne la répartition de l'impôt sur le revenu entre les particuliers et les entreprises.

Le modèle du TEI dépend d'un certain nombre d'hypothèses, pour certaines discutables, et doit en cela être considéré avec précaution. Il suppose que le contribuable hypothétique est célibataire et n'a pas de personnes à charge. Or les caractéristiques familiales dans la fiscalité ont des conséquences importantes sur les taux d'imposition effectif. L'OCDE justifie ce choix par la volonté d'isoler l'impact des dispositions fiscales spécifiquement liées aux différents types de revenus et de simplifier l'interprétation des résultats. Le modèle du TEI non intégré assume que les contribuables hypothétiques ne gagnent des revenus qu'à partir d'une ou deux sources modélisées (soit les revenus salariaux, soit des dividendes, soit des plus-values, soit une combinaison de ces types de revenus). Par ailleurs, les TEIs intégrés supposent que les individus ne gagnent qu'un seul type de revenu. Ainsi, des sources de revenus importantes telles que les pensions sont ignorées, et certaines compositions de revenus, telles que des revenus du capital à 100 %, peu réalistes. L'OCDE indique que cette simplification rend plus claires les comparaisons des TEIs sur les revenus du travail et du capital. Une autre hypothèse du modèle repose sur le fait qu'une personne physique perçoit des dividendes d'une société qui est domiciliée et génère ses bénéfices dans le pays analysé. Ainsi, les entreprises paient le taux d'impôt sur le revenu légal national le plus élevé, et non un taux d'imposition effectif plus faible auquel les entreprises, y compris les filiales de sociétés multinationales, peuvent être confrontées dans la pratique. En outre, le modèle ne prend pas en compte les dispositions telles que les déductions qui réduiraient le taux effectif d'IS payé.

¹ Par exemple, certains pays n'imposent pas les revenus du capital au niveau individuel s'ils ont été imposés au niveau de l'entreprise. D'autres compensent au niveau personnel l'impôt payé au niveau de l'entreprise, par exemple au moyen de crédits d'imputation des dividendes. Dans de tels pays, le fait de ne prendre en compte que les impôts au niveau personnel peut conduire à la conclusion que les dividendes sont plus fiscalement privilégiés que dans d'autres pays. Les TEIs qui intègrent les impôts au niveau des personnes et des entreprises contribuent donc à l'analyse des charges fiscales relatives sur le travail et le capital dans les pays de l'OCDE.

La formule du TEI non intégré est décrite comme suit :

$$TEI = \frac{\text{Impôt sur le revenu des PP}^1 + \text{Cotisations de sécurité sociale de l'individu}}{\text{Revenu brut provenant des sources de revenus du travail et du capital}^2}$$

En France, la CSG et la CRDS sont prises en compte dans les cotisations de sécurité sociale.

Concernant les TEIs intégrés, les prélèvements obligatoires cumulés au niveau de l'individu et de l'entreprise sont exprimés en proportion du coût total du travail (c'est-à-dire la somme entre le revenu perçu par l'individu et les cotisations patronales et salariales de sécurité sociales). En tant que tels, ces TEIs intégrés au niveau de l'entreprise et de l'individu mesurent l'intégralité des prélèvements obligatoires sur le travail et le capital.

Les TEIs intégrés sont calculés comme suit :

$$TEIs \text{ intégrés} = \frac{\text{Impôt sur le revenu salarial des PP} + \text{CSS salarié} + \text{CSS de l'entreprise}}{\text{Salaire net avant impôts} + \text{CSS du salarié} + \text{CSS de l'entreprise}^3} ; \text{ pour les revenus salariaux}$$

et

$$TEIs \text{ intégrés} = \frac{\text{Impôt sur le revenu du capital} + \text{Impôt sur les sociétés} + \text{Prélèvements sociaux}}{\text{Bénéfices distribués avant impôt sur les sociétés}} ; \text{ pour les revenus du capital.}$$

Le modèle des TEIs intégrés ne formule pas d'hypothèses sur l'incidence des impôts au niveau des entreprises. Il est important de préciser que les dénominateurs des TEIs non intégrés et des TEIs intégrés aux niveaux personnel et entreprise sont différents, ce qui signifie que les résultats des TEIs intégrés et non intégrés ne sont pas directement comparables.

Nous ressortons ici les principaux enseignements de l'analyse détaillée le document de travail de l'OCDE⁴, du traitement fiscal différencié sur les revenus du capital et sur les revenus du travail et du positionnement de la France à l'international, sur la base de cette méthodologie.

D'après les valeurs du TEI personnel, dans presque tous les pays de l'OCDE – y compris la France –, les revenus du capital sont imposés plus favorablement que les revenus salariaux au niveau personnel (Graphiques A2 et A3 de l'[Annexe 7](#)). En France, les TEIs

¹ Personnes physiques.

² À l'exclusion des transferts privés en espèces et des avantages en nature.

³ Il s'agit du coût total du travail = salaire net avant impôts sur le revenu + CSS du salarié + CSS de l'entreprise.

⁴ Hourani D. *et al.* (2023), « [The taxation of labour vs. capital income: A focus on high earners](#) », *op. cit.*

sur les salaires sont de l'ordre de 28¹%, 39 %, 44 % et 53 % pour les contribuables gagnant respectivement 1, 3, 5 et 20 fois le salaire moyen (pour plus de détails, voir le tableau A1 de l'Annexe 8), alors que les TEIs sur les dividendes, par exemple, sont de l'ordre de 20 %³, 28 %, 30 % et 32 % (pour plus de détails, voir les tableaux A2 et A5 de l'Annexe 8) respectivement pour les mêmes profils de contribuables. Ces taux sont plus bas pour les plus-values à long terme. Ils sont de 17,5 %⁴, 21 %, 23 % et 30 % (pour plus de détails, voir les tableaux A3 et A6 de l'Annexe 8).

Ce résultat s'explique par diverses dispositions fiscales, selon les pays. L'impôt forfaitaire sur les revenus du capital peut être plus faible que l'impôt sur le revenu salarial (par exemple en Belgique, en Grèce et en Italie) ; le barème progressif sur les revenus du capital peut être plus favorable que celui sur les revenus salariaux (en Lituanie, en Espagne, au Royaume-Uni et aux États-Unis) ; les contribuables peuvent avoir le choix entre un taux d'imposition forfaitaire sur les revenus du capital (généralement plus favorable pour les salariés à revenus élevés) et une imposition selon un barème progressif d'impôt sur le revenu (par exemple en Autriche, en Allemagne, en France, au Japon et au Portugal) ; les taux des CSS relativement élevés sont payables sur les revenus du travail mais pas sur les revenus du capital (par exemple en Grèce, au Portugal et en Slovénie), bien que les CSS puissent conférer un droit direct à des prestations sociales⁵. À cela s'ajoutent d'autres dispositions telles que les exonérations fiscales ou crédits d'impôt qui varient en fonction des pays.

Dans quelle mesure l'imposition des revenus du capital est-elle plus favorable que celle des revenus salariaux ? L'OCDE montre que dans beaucoup de pays l'imposition des revenus du capital devient, comparativement aux revenus du travail, plus favorable à mesure que les revenus sont élevés : ces écarts se creusent à mesure que le revenu augmente dans 29 pays sur 38 de l'OCDE, les changements les plus marqués étant observés au Chili, au Japon et en Israël pour les écarts entre les TEIs sur les salaires et sur les plus-values à

¹ 28 % = (2 457 + 8 593) / 39 971, avec l'impôt sur le revenu = 2 457 euros, CSS salarié= 8 593 euros et salaire moyen annuel brut = 39 971 euros. Calculs France Stratégie, les valeurs de l'impôt sur le revenu ainsi que des CSS sont obtenues par simulation sur le site de l'Urssaf.

² Pour voir les détails de calcul des TEIs, consulter les tableaux A1, A2 et A5 de l'Annexe 8.

³ 20,27 % = (1 230 + 6 875) / 39 971, avec l'impôt sur le revenu = 1 230 euros, Prélèvements sociaux (17,2 % * 39 971) = 6 875 euros et dividende = 39 971 euros. Calculs France Stratégie, les valeurs de l'impôt sur le revenu ainsi que des prélèvements sociaux sont calculées selon les règles fiscales françaises (abattement de 40 %, CSG 6,8 % déductible car on suppose que le contribuable effectue le choix d'imposition optimal qui est le barème, le cas échéant) en vigueur au 1^{er} janvier 2021.

⁴ 17,5 % = (131 + 6 875) / 39 971, avec l'impôt sur le revenu = 131 euros. Prélèvements sociaux (17,2 % * 39 971) = 6 875 euros et plus-value à long terme = 39 971 euros. Calculs France Stratégie, les valeurs de l'impôt sur le revenu ainsi que des prélèvements sociaux sont calculées selon les règles fiscales françaises (abattement de 65 %, CSG 6,8 % déductible car on suppose que le contribuable effectue le choix d'imposition optimal qui est le barème, le cas échéant).

⁵ Exemple de pensions de retraite ou de chômage.

long terme par exemple (voir Graphique A3 de l'[Annexe 7](#)). Il existe peu de cas où les revenus salariaux sont moins imposés que les revenus du capital. C'est généralement le cas lorsque des seuils d'exonération élevés ou des abattements fiscaux tels que des crédits d'impôt s'appliquent à des salaires moyens (Colombie, Espagne et Suisse).

La comparaison pays par pays pour des revenus équivalents à cinq fois le salaire moyen montre que la France affiche des écarts des TEIs entre revenus salariaux et revenus du capital en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE. Les différences les plus importantes entre le TEI des salaires et celui des dividendes sont observées dans les pays tels que la Grèce et la Lettonie, les dividendes étant taxés 38 et 31 points de moins que les salaires, respectivement (Graphique 15). Avec un écart de 14 points de pourcentage – 44 %¹ pour les salaires et 30 % pour les dividendes –, la France est en dessous de la moyenne OCDE (17,5 pp) et occupe la 27^e place sur 38 pays. L'Allemagne est dans la moyenne avec un écart de 18 pp et occupe la 20^e place tandis que le Royaume-Uni est en dessous de la moyenne et de la France avec 12 points de pourcentage, le classant à la 30^e place. Quant aux États-Unis, ils sont légèrement en dessous de la moyenne avec un écart de 16 pp et occupent la 23^e place devant la France et le Royaume-Uni et derrière l'Allemagne. Certains pays tels que l'Espagne et la Colombie affichent des écarts négatifs mais faibles, ce qui signifie que les dividendes sont plus taxés que les dividendes.

En ce qui concerne les écarts entre les TEIs sur les salaires et sur les plus-values à long terme (Graphique 16), la différence est particulièrement notable dans des pays tels que la Belgique et le Luxembourg, avec des écarts respectifs de 55 pp et 44 pp. Avec un écart de 21 pp correspondant à la différence entre le TEI sur le salaire (44 %) et celui sur les plus-values à long terme (23 %), la France est légèrement au-dessus de la moyenne OCDE (21 pp) et se classe au 15^e rang. Ses voisins anglais et allemands se positionnent respectivement au 12^e et 22^e rang, avec des écarts respectifs de 25 pp et 18 pp. Les États-Unis se positionnent à la 26^e place, loin derrière la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne. En revanche, la Colombie et l'Espagne ont des taux d'imposition effectifs plus élevés sur les plus-values que sur les salaires.

Il est à noter² que dans certains pays, l'étalement des plus-values sur plusieurs années peut réduire l'imposition effective. En effet, dans près de la moitié des pays de l'OCDE dont la France³, les particuliers seraient confrontés à des TEIs globaux inférieurs pour les mêmes plus-values totales si ces plus-values étaient réalisées progressivement plutôt

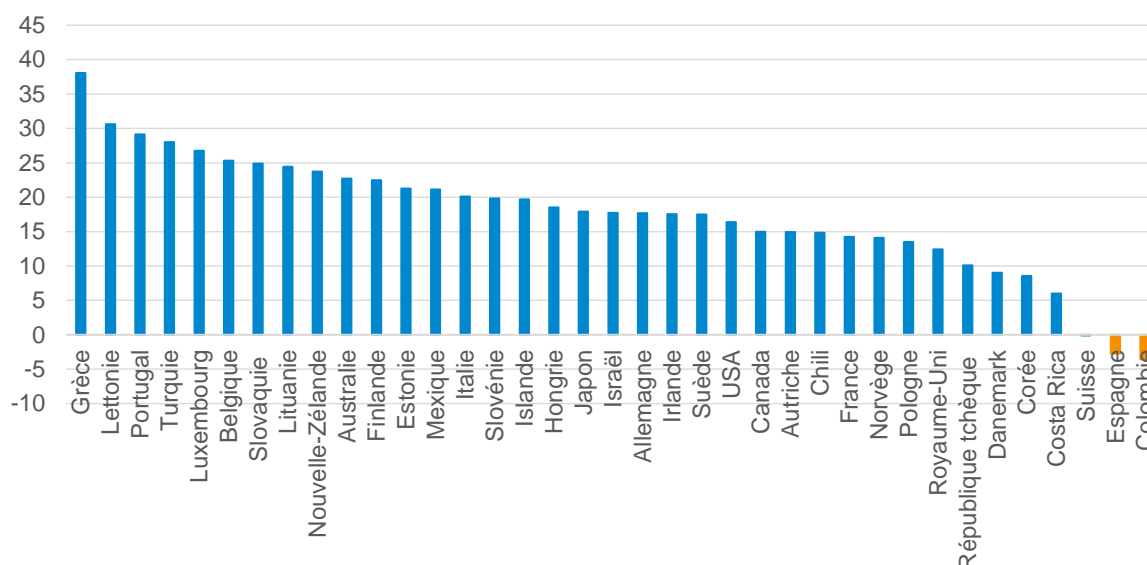
¹ 44 % = (47 348 + 40 009) / 199 855, avec l'impôt sur le revenu = 47 348 euros, CSS salarié = 40 009 euros et 5 fois salaire moyen annuel brut = 199 855 euros. Calculs France Stratégie, les valeurs de l'impôt sur le revenu ainsi que celles des CSS sont obtenues par simulation sur le site de l'Urssaf.

² L'étude cherche à comparer les TEIs entre les plus-values réalisées en un an et les plus-values réalisées progressivement sur quatre ans, soit 25 % chaque année.

³ Pour voir les détails de calcul pour la France, consulter le tableau A4 de l'[Annexe 8](#).

qu'en une seule année (Graphique A4 de l'Annexe 7). Cela entraîne une diminution particulièrement importante des TEIs dans les pays où des taux d'imposition progressifs s'appliquent aux plus-values. En France, le TEI sur les plus-values réalisées en quatre ans est d'environ 17 % pour les personnes dont les plus-values sont 1, 3 et 5 fois supérieures au salaire brut moyen, et de 23 % pour les personnes dont les plus-values sont 20 fois supérieures au salaire moyen. Ces taux sont globalement inférieurs aux TEI sur les plus-values réalisées en un an, qui sont respectivement d'environ 17 %, 21 %, 23 % et 30 % pour les quatre niveaux de revenus (pour des calculs plus détaillés, voir le graphique A4 de l'Annexe 8). En effet, les taux marginaux d'imposition appliqués à chaque année de réalisation sont inférieurs à ceux qui s'appliqueraient si les plus-values étaient réalisées en une seule année. Les avantages d'une telle stratégie sont plus susceptibles de profiter aux personnes à hauts revenus qui peuvent être soumises à des taux marginaux d'impôt sur le revenu les plus élevés, à moins qu'elles ne réalisent les plus-values de manière progressive.

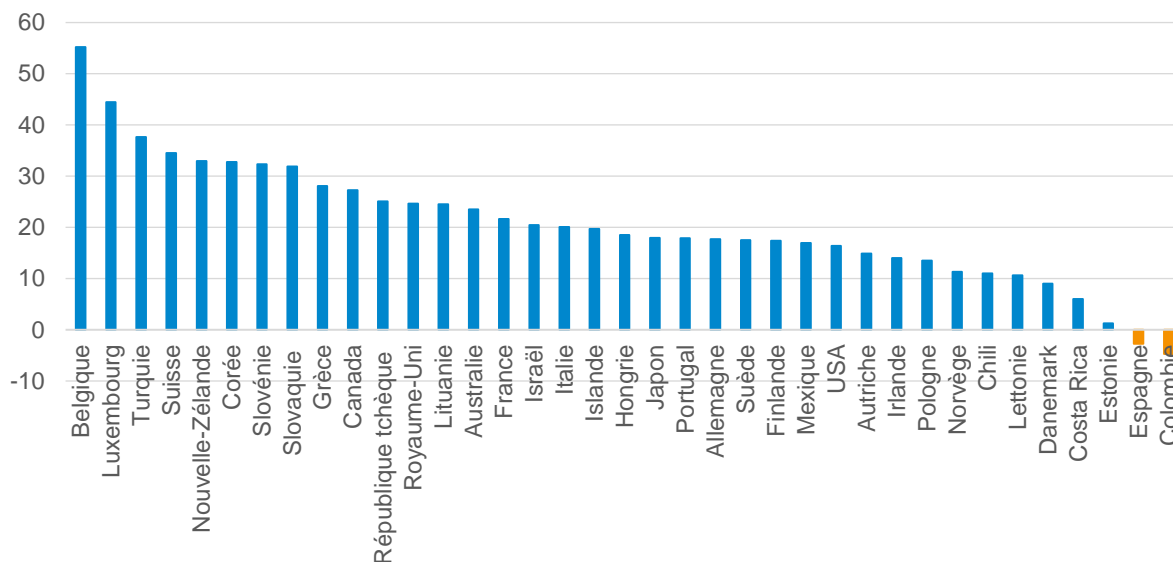
Graphique 15 – Différence de TEIs entre salaire et dividendes en 2021, dans les pays de l'OCDE, pour des montants versés représentant cinq fois le salaire moyen brut (en pp), en 2021



Note : le graphique calcule l'écart des TEIs entre deux individus hypothétiques – l'un gagnant uniquement un revenu salarial et l'autre gagnant uniquement un revenu de dividendes –, tous deux à cinq fois le salaire moyen. Les TEIs sur les revenus du capital ne sont pas inclus pour les Pays-Bas. Les données sont accessibles sur oe.cd/taxation-labour-capital.

Source : calculs France Stratégie, à partir des données OCDE

Graphique 16 – Différence de TEI entre salaires et plus-values à long terme, dans les pays de l'OCDE, pour des montants versés représentant cinq fois le salaire moyen brut (en pp), en 2021



Note : le graphique calcule l'écart des TEIs entre deux individus hypothétiques – l'un gagnant uniquement un revenu salarial et l'autre gagnant uniquement des plus-values de provenant d'actions à long terme –, les deux à cinq fois le salaire moyen. Les TEIs sur les revenus du capital ne sont pas inclus pour les Pays-Bas. Les données sont accessibles sur oe.cd/taxation-labour-capital.

Source : calculs France Stratégie, à partir des données OCDE

Lorsque l'on considère les TEIs intégrés (incluant les impôts prélevés au niveau individuel et de l'entreprise), dans beaucoup de pays, ceux-ci sont également plus élevés sur le travail que sur le capital. En d'autres termes, dans de nombreux pays, les prélèvements obligatoires sur les dividendes sont moins élevés que sur les salaires, même après l'intégration des impôts au niveau de l'entreprise. Toutefois, les écarts entre les deux sont moins importants que lorsque l'on ne tient compte que de l'imposition au niveau individuel. Ces résultats sont observés dans 17 pays de l'OCDE dont la France (voir groupe A du Graphique A5 de l'Annexe 7). En France, les TEIs intégrés sur les revenus salariaux sont, calculés par l'OCDE, de l'ordre¹ de 44 %, 55 %, 59 % et 64 % pour les personnes gagnant 1, 3, 5 et 20 fois le salaire brut moyen, tandis que les TEIs sur les dividendes sont de l'ordre

¹ Les calculs de France Stratégie donnent un résultat sensiblement différent de celui de l'OCDE pour les contribuables gagnant 1, 3 et 5 fois le salaire moyen. Pour ces trois profils de contribuables, on trouve respectivement 46,6 %, 56,9 % et 60,5 %. Cette divergence peut s'expliquer par le choix de certaines règles fiscales que l'OCDE considère comme « pertinentes » dans le calcul du TEI ; l'OCDE n'a pas donné de détails sur celles-ci. Cette divergence peut aussi s'expliquer par la valeur du coût total du travail, retenue au dénominateur. En effet, si l'on considère la valeur du salaire brut moyen comme le coût total du travail, on trouve des valeurs très proches de celles de l'OCDE.

de 41 %¹, 47 %, 49 % et 51 % pour les mêmes profils de contribuables (pour des calculs plus détaillés, voir les tableaux A7 et A8 de l'Annexe 8). En revanche, dans douze autres pays, le salaire est plus favorablement imposé que les dividendes pour certains niveaux de coûts totaux de la main-d'œuvre/profits (voir groupe B du Graphique A5 de l'Annexe 7) et pour tous les niveaux de coûts totaux de la main-d'œuvre/profits dans huit pays (voir groupe C du Graphique A5 de l'Annexe 7). C'est le cas par exemple au Danemark, en Espagne et en Suisse. Cette imposition en faveur du salaire est souvent observée dans les pays où l'impôt sur les sociétés est prélevé à un taux plus élevé que les cotisations sociales des employeurs. Par ailleurs, c'est souvent le cas quand la différence entre les TEIs basés sur les impôts personnels est déjà faible. Par conséquent, l'intégration des TEIs au niveau de l'entreprise fait que le TEI intégré pour les dividendes devient supérieur à celui du travail.

La comparaison pays par pays des écarts entre les TEIs intégrés sur les revenus salariaux et sur les dividendes dans les pays de l'OCDE révèle une grande hétérogénéité (Graphique 17). Globalement, on peut classer les pays de l'OCDE en deux catégories : la première catégorie est constituée majoritairement des pays dont ces écarts sont positifs pour des niveaux de revenus élevés². Les écarts les plus importants sont observés en Grèce (27 pp) et en Lettonie (24 pp), ce qui reflète principalement les différences de TEIs au niveau personnel. En France, cet écart est d'environ 9 pp. Il correspond à la différence entre le TEI intégré sur les salaires (58 %) et celui sur les dividendes (49 %), classant la France au 17^e rang, en-dessous de la moyenne (11,5 pp) dans cette catégorie, devant le Royaume-Uni qui se positionne à la 19^e place. La deuxième catégorie est constituée d'une minorité de pays dont les écarts sont plutôt négatifs, reflétant ainsi le fait que les salaires sont plus favorablement imposés que les dividendes. C'est les cas plus marquants sont la Colombie (- 31 pp), l'Espagne (- 11 pp) et la Suisse (- 8 pp). Dans cette catégorie, on retrouve l'Allemagne qui a un faible écart égal en valeur absolue à environ à 1 pp. Dans ces pays, l'écart entre les TEIs est relativement faible au niveau personnel, tandis que l'impôt sur les sociétés est prélevé à des taux plus élevés que les cotisations sociales des employeurs.

Par ailleurs, en regardant uniquement le classement des pays selon des taux d'imposition moyen sur le capital pour les contribuables percevant un montant de dividende représentant cinq fois le salaire moyen brut, on constate que la France occupe la 3^e place avec un TEI intégré égal à environ 49 %³ devant l'Allemagne (4^e place) et derrière le Danemark et

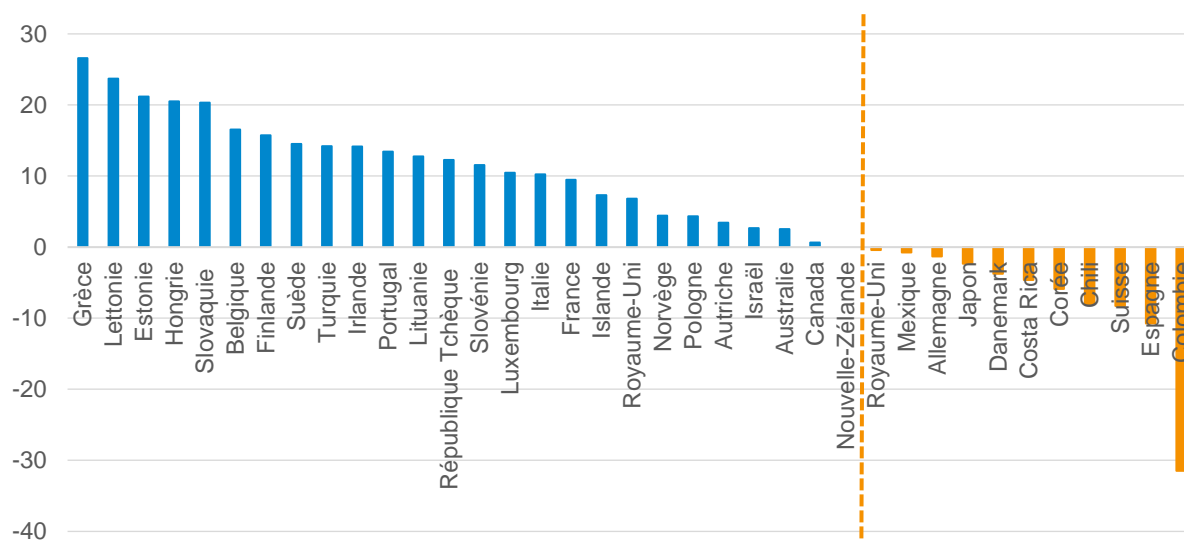
¹ 41 % = $(1\ 230 - 276 + 6\ 875 + 14\ 411) / 54\ 382$, avec l'impôt sur le revenu = 1 230 euros. Déduction de la décote = 276, prélèvements sociaux (dividende*17,2 %) = 6 875 euros. Impôt sur les sociétés (taux d'IS = 26,5 % en 2021) = 14 411 euros et bénéfice avant IS (dividendes / 0,735) = 54 382 euros. Calculs France Stratégie, les valeurs de l'impôt sur le revenu, des prélèvements sociaux, de l'impôt sur les sociétés sont calculées selon les règles fiscales en vigueur au 1^{er} janvier 2021.

² Cinq fois le coût total/profits réalisés avant impôt sur les sociétés.

³ 49 % = $(25\ 581 + 34\ 375 + 72\ 057) / 271\ 912$, avec l'impôt sur le revenu égal à 25 581 euros ; les prélèvements sociaux = 34 375 euros, l'IS = 72 057 euros et le bénéfice avant IS = 271 912 euros. Calculs

l'Espagne (Graphique 18). En se focalisant sur les TEI intégrés sur les salaires, la France occupe toujours la 3^e place devant l'Allemagne et le RU et derrière la Belgique et la Suède (Graphique 19).

Graphique 17 – Différence de TEI intégrés entre salaires et dividendes, pour des montants versés représentant cinq fois le salaire moyen brut (en pp), en 2021



Note : les données sont accessibles sur oe.cd/taxation-labour-capital.

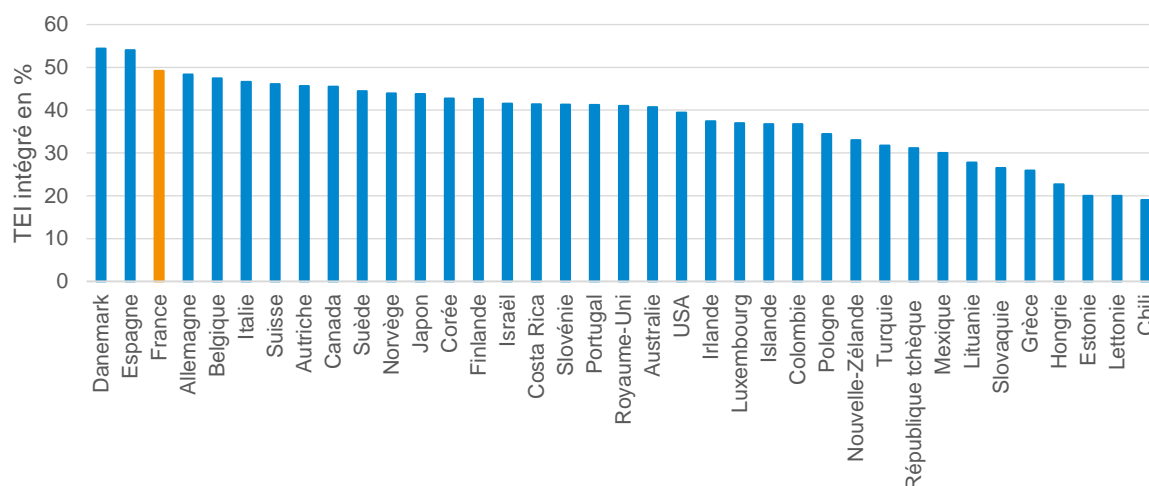
Source : calculs France Stratégie, à partir des données OCDE

L'analyse des TEI intégrés montre que la façon dont les prélèvements obligatoires sont conçus au niveau des entreprises affecte la progressivité relative de la charge fiscale totale sur le travail et le capital. Concernant la charge fiscale totale sur le capital, l'intégration de l'impôt sur les sociétés dans le calcul du TEI n'instaure pas de progressivité dans l'imposition des dividendes. Le degré de progressivité dépend uniquement des caractéristiques de l'impôt sur les personnes physiques. Il en va de même pour la charge fiscale totale pesant sur le travail dans les pays qui prélèvent des cotisations patronales forfaitaires et non plafonnées. Dans d'autres pays, les cotisations patronales sont plafonnées, de sorte que les taxes patronales représentent une part plus faible du coût total du travail à mesure que ce coût augmente. Cela rend la charge fiscale totale sur les revenus du travail moins progressive, voire régressive, par rapport à l'imposition au niveau personnel. Dans certains pays, cela se traduit par une charge fiscale totale sur les revenus du travail qui diminue à partir d'un certain niveau de salaire (par exemple en Grèce, en Italie et en Turquie), qui est généralement uniforme dans la répartition des revenus (par

France Stratégie, les valeurs de l'impôt sur le revenu, des prélèvements sociaux et de l'impôt sur les sociétés sont calculées selon les règles fiscales en vigueur au 1^{er} janvier 2021.

exemple en Autriche, en Allemagne, en Pologne et en Espagne) ou qui augmente avec le revenu mais plus lentement qu'en l'absence d'impôts au niveau de l'employeur (par exemple au Canada, au Japon et aux États-Unis).

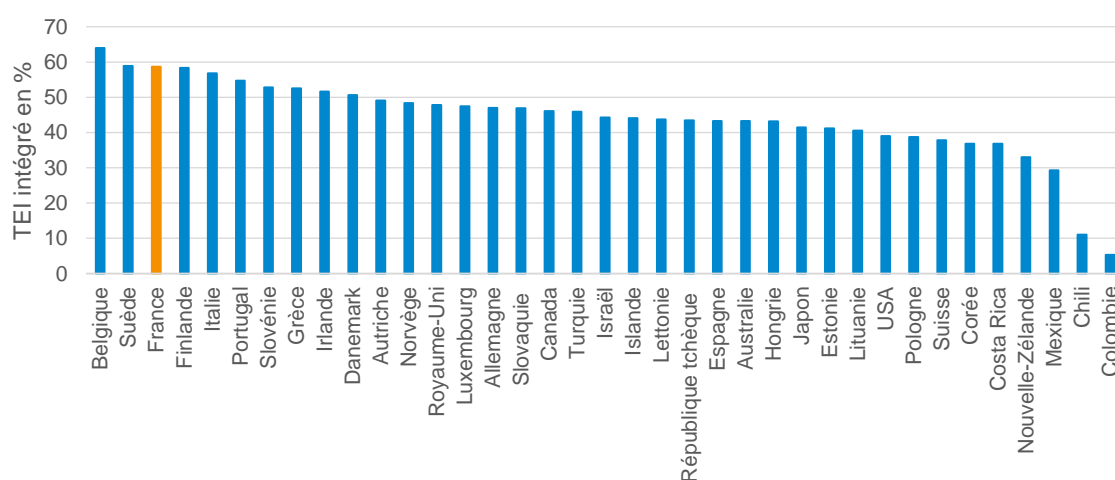
**Graphique 18 – Comparaison des pays de l'OCDE
selon le niveau des taux d'imposition intégrés sur le capital
pour des dividendes représentant cinq fois le salaire moyen brut, en 2021**



Note : les données sont accessibles sur oe.cd/taxation-labour-capital.

Source : calculs France Stratégie, à partir des données OCDE

**Graphique 19 – Comparaison des pays de l'OCDE
selon le niveau des taux d'imposition intégrés sur le travail
pour les contribuables gagnant cinq fois le salaire moyen brut, en 2021**



Note : les données sont accessibles sur oe.cd/taxation-labour-capital.

Source : calculs France Stratégie, à partir des données OCDE

L'approche développée par l'OCDE fondée sur la simulation d'un taux d'imposition effectif stylisé vise à mettre en lumière certaines disparités de la fiscalité des revenus du capital et du travail à l'international. Cela est permis par la capacité de l'indicateur TEIs à synthétiser de façon cohérente des systèmes fiscaux complexes et très différents les uns des autres.

Cette forme synthétique de présentation des systèmes fiscaux n'est rendue possible qu'au prix d'hypothèses fortes. L'approche n'est donc pas sans limites.

La première limite est que le TEI est hypothétique¹ et statique². Par conséquent, cet indicateur ne tient pas compte des réponses comportementales potentielles telles que le transfert de revenus et la planification fiscale ou l'évasion fiscale, qui peuvent être importantes dans le haut de la distribution (Alstadsæter, Johannesen et Zucman, 2019³). Cela signifie que les TEIs représentent souvent des estimations de la limite supérieure des taux d'imposition réellement payés par les individus, en particulier pour les plus hauts revenus. Les indicateurs calculés à partir de sources de données administratives, tels que les TEIs rétrospectifs qui mesurent les impôts effectivement payés par les particuliers par rapport à leur revenu brut, refléteraient mieux les effets comportementaux. Toutefois les données désagrégées ne sont pas disponibles pour tous les pays.

La deuxième limite est liée au fait que cet indicateur repose également sur des revenus hypothétiques calculés comme des multiples des salaires moyens et ne montre pas les taux d'imposition effectifs dans la distribution réelle des revenus. En outre, bien que les cotisations de sécurité sociale soient incluses dans les calculs des TEIs, elles confèrent souvent des avantages directs aux individus, en particulier les cotisations de retraite qui confèrent des droits à des revenus différés.

La troisième limite vient du fait que les TEIs ne tiennent pas compte des impôts non basés sur le revenu ou des caractéristiques non fiscales qui peuvent affecter la favorabilité relative des différentes sources de revenu, y compris, par exemple, les impôts sur le patrimoine, les taxes sur les transactions ou les paiements obligatoires non fiscaux. Il convient de garder ces considérations à l'esprit lorsque l'on tire des conclusions, telles que des incitations à déplacer les bases d'imposition, des différences entre les résultats du TEIs selon les sources de revenus.

¹ C'est-à-dire qu'il mesure les impôts dus par des individus hypothétiques plutôt que les impôts réellement payés.

² C'est-à-dire qu'il est basé sur l'année durant laquelle l'individu a gagné son revenu et ne tient pas compte des effets dynamiques ou aléatoires.

³ Alstadsæter A., Johannesen N. et Zucman G. (2019), « [Tax Evasion and Inequality](#) », *American Economic Review*, vol. 109(6), juin, p. 2073-2103.

Une autre limite soulignée par le comité est que la modélisation des taux d'imposition effectifs n'a pas examiné les avantages pour les particuliers de conserver les bénéfices non distribués.

Une fois ces limites posées, il n'en demeure pas moins que des enseignements semblent pouvoir être tirés de cet exercice de comparaison internationale.

- Les TEIs permettent de déduire comment la conception de la politique fiscale entraîne des différences dans l'imposition effective des revenus du capital et du travail en fonction du niveau et de la composition des revenus des contribuables. Bien que les résultats du TEI ne reflètent pas les impôts réellement payés par les contribuables et ne tiennent pas compte des réactions comportementales des individus à l'impôt, ils sont néanmoins instructifs car ils indiquent les limites supérieures du TEI.
- Les revenus du capital, en particulier les dividendes et les plus-values, sont généralement soumis à des TEIs moins élevés que les revenus salariaux au niveau personnel car dans presque tous les pays et pour tous les niveaux de revenus, les TEIs au niveau personnel pour les personnes qui perçoivent au moins une partie des revenus du capital sont inférieurs aux TEIs pour les personnes qui ne perçoivent que des revenus salariaux. Par ailleurs, l'écart entre les TEIs sur les revenus du travail et du capital s'accroît souvent avec le niveau de revenu. Cet écart est expliqué par diverses caractéristiques (dispositions) des systèmes fiscaux qui sont favorables à l'imposition du capital.
- Lorsque l'on tient en compte des charges fiscales totales, c'est-à-dire les impôts payés par les entreprises et les particuliers, l'imposition des revenus du capital reste généralement favorisée dans de nombreux pays, même si l'écart entre l'imposition des revenus du travail et celle des revenus du capital peut être plus faible que si l'on ne tient compte que des impôts au niveau des particuliers. Cela s'explique par le fait que les impôts sur les bénéfices au niveau de l'entreprise sont souvent plus élevés que les impôts sur le revenu du travail au niveau de l'entreprise (CSS de l'employeur). Toutefois, certains pays affichent des charges fiscales totales plus élevées sur le capital que sur le travail pour certains ou tous les niveaux de revenus.

Ces résultats ont des implications significatives à la fois pour l'efficacité et l'équité, mais des travaux supplémentaires seront nécessaires pour identifier les options de réforme potentielles.

Les résultats du modèle de l'OCDE peuvent laisser penser que l'écart entre l'imposition des dividendes et celle des salaires suggère implicitement qu'un écart nul serait une référence. Le comité souligne que l'application des mêmes taux d'imposition au capital et aux salaires, par exemple pour lutter contre le phénomène de redénomination des rémunérations, n'est pas nécessairement la meilleure solution, car elle peut être source de distorsions supplémentaires.



CHAPITRE 2

CE QUE L'ON A APPRIS SUR LES CARACTÉRISTIQUES DE L'ISF

Les analyses sur l'ISF menées depuis 2019 par le comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital nous ont permis de tirer des leçons, indépendamment du bilan qui peut être tiré de son remplacement par l'IFI. Ces leçons portent en particulier sur la progressivité de l'ISF, sur le rôle joué par son plafonnement, et sur son impact spécifique sur les entreprises familiales de taille intermédiaire (ETI).

Ce chapitre reprend des analyses exposées dans les trois premiers rapports du comité, la note publiée en juin 2023 par l'IPP sur la taxation des milliardaires, et les enrichit avec une étude inédite commandée à l'IPP sur les effets du plafonnement, publiée simultanément à ce rapport.

1. L'ISF était progressif... mais pas pour tout le monde

La progressivité du système fiscal en général est régulièrement au cœur du débat public. L'attention se porte plus particulièrement sur l'imposition du patrimoine lorsque des publications sur les inégalités (par exemple, le nouveau rapport sur les inégalités mondiales 2022¹ de Thomas Piketty *et al.* publié le 22 avril 2022, le nouveau rapport d'Oxfam sur les inégalités mondiales 2023² publié le 16 janvier 2023, etc.) mettent en évidence la forte croissance des plus grandes fortunes. L'ISF était défendu par ses promoteurs comme un impôt permettant de taxer les plus grandes fortunes. Des travaux réalisés dans le cadre des précédents rapports du comité d'évaluation des réformes 2018 sur la fiscalité du capital ont permis de mettre en évidence le fait que plusieurs dispositions

¹ Chancel L., Piketty T., Saez E. et Zucman G. (2022), *Rapport sur les inégalités mondiales 2022*, PSE-École d'économie de Paris.

² Oxfam (2023), *La loi du plus riche : pourquoi et comment taxer les plus riches pour lutter contre les inégalités*, Oxfam GB pour Oxfam International en janvier 2023.

fiscales modéraient de fait la progressivité du barème de l'ISF, en particulier l'exclusion des biens professionnels de l'assiette de l'ISF et le mécanisme du plafonnement. D'autres dispositions à l'instar des réductions d'impôt pour investissement dans les PME ou encore le pacte « Dutreil » jouaient un rôle certes marginal sur la baisse du taux d'imposition des plus grosses fortunes, mais non négligeable dans la limitation de la progressivité de l'ISF.

1.1. Le mécanisme d'exonération des biens professionnels limitait la progressivité de l'ISF

L'exclusion des biens professionnels de l'assiette de l'ISF bénéficiait particulièrement aux plus gros patrimoines, qui sont généralement davantage constitués d'actifs professionnels. Selon les données déclaratives de l'enquête *Patrimoine* de l'Insee de 2021, les biens professionnels représentaient par exemple 24 % du patrimoine total des foyers appartenant aux 1 % des foyers possédant les plus gros patrimoines, et 49 % de celui des foyers du top 0,1 %.

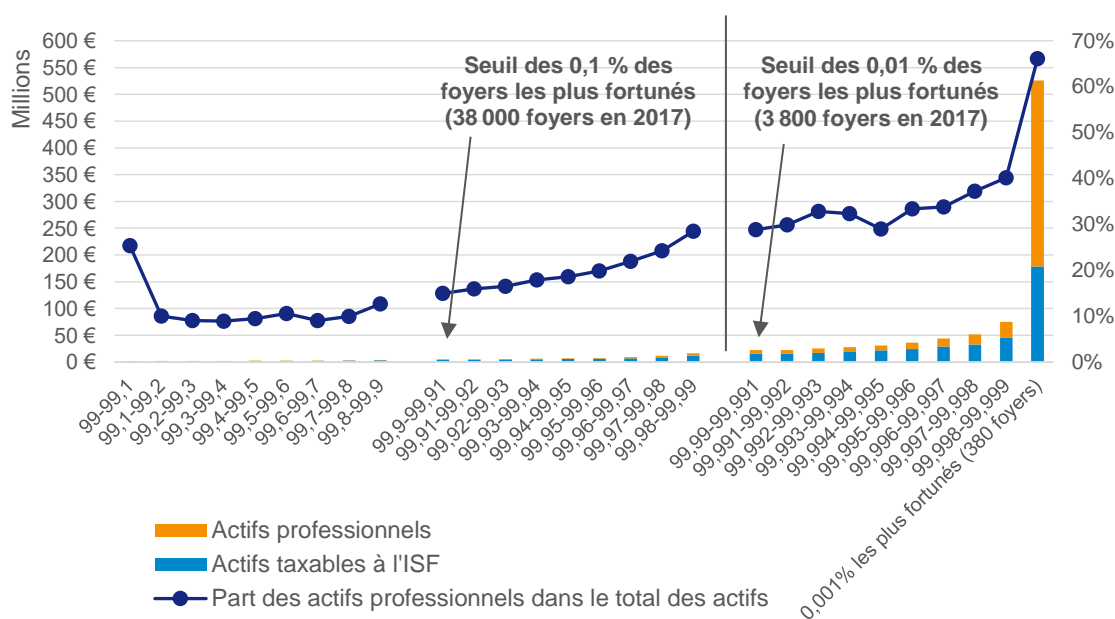
Les données fiscales ne portant que sur la partie taxable du patrimoine, il était impossible jusqu'ici de mesurer de manière fiable le patrimoine total et son taux d'imposition au titre de l'ISF. L'étude de Bach *et al.* (2021)¹, réalisée dans le cadre du contrat de recherche avec France Stratégie, apporte un nouvel éclairage sur cette question. L'étude propose une estimation des patrimoines de l'ensemble des contribuables incluant les biens professionnels en 2017, à partir d'une méthode originale². Selon les auteurs, le patrimoine professionnel comptait pour 10 % du patrimoine total pour les contribuables au seuil des 0,1 % les plus fortunés (38 000 foyers), pour 30 % au seuil des 0,01 % les plus fortunés (3 800 foyers) et 66 % pour le dernier cent-millime (regroupant 380 foyers fiscaux – Graphique 20). La part des biens professionnels dans le patrimoine total ne croit pas en revanche avec le revenu fiscal de référence, si on fait exception du dernier cent-millime (Encadré 3).

En définitive, les analyses précédentes nous apprennent que plus le patrimoine est important, plus la part des biens professionnels dans le patrimoine total est élevée, plus l'impôt ISF payé est faible en proportion du patrimoine, en raison de l'exclusion des biens professionnels de l'assiette de l'ISF. D'autres analyses menées par Bach *et al.* (2021) permettent de distinguer l'effet du plafonnement et l'effet de l'exonération des biens professionnels (voir la sous-section suivante, plus précisément le graphique 23).

¹ Bach L., Bozio A., Guillouzouic A. et Malgouyres C. (2021), *Évaluer les effets de l'impôt sur la fortune et de sa suppression sur le tissu productif*, rapport IPP n° 36, Institut des politiques publiques, octobre.

² Voir France Stratégie (2021), *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital. Troisième rapport*, octobre, Chapitre 5.

Graphique 20 – Montants et part des biens professionnels dans le patrimoine total par quantile de patrimoine total



Note : le patrimoine total correspond aux actifs taxables à l'ISF auxquels est ajoutée la valeur estimée des actifs professionnels. Il est mesuré avant déduction des dettes.

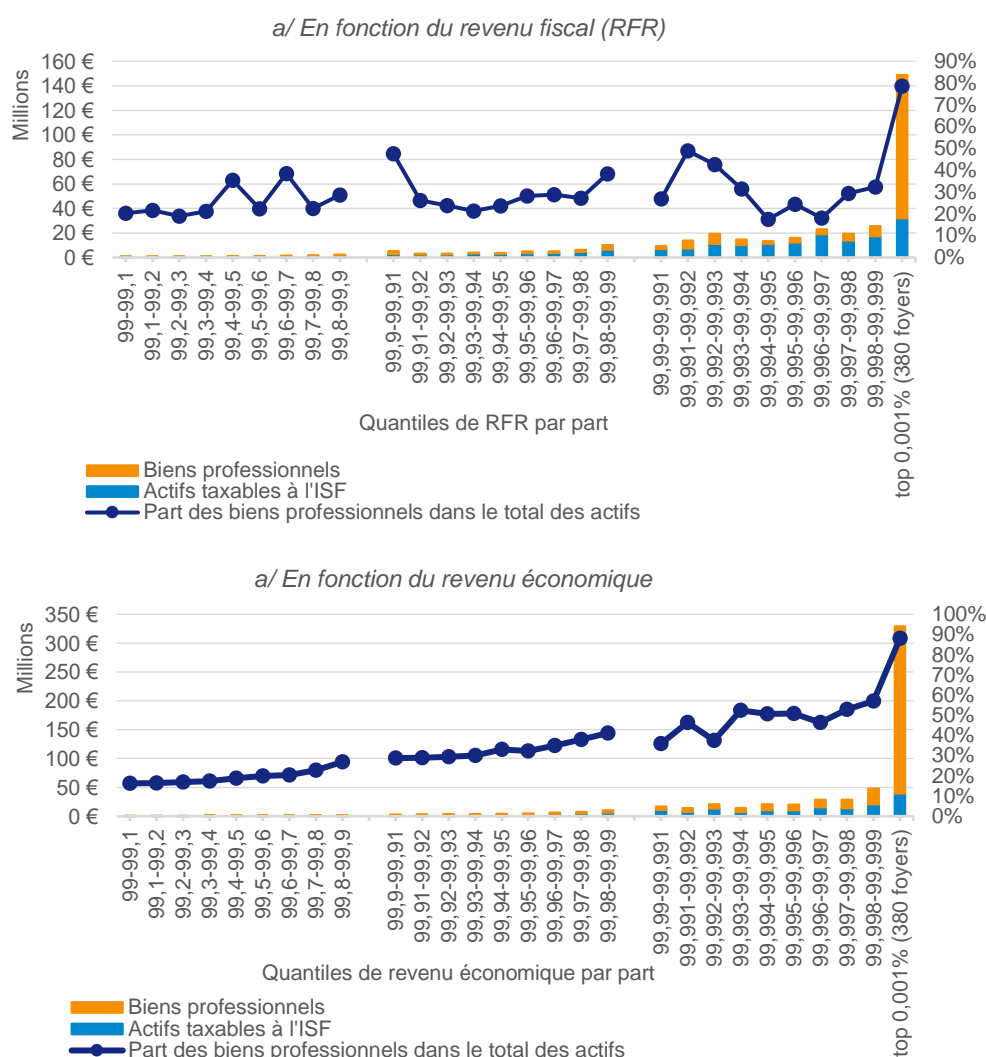
Source : calculs de l'IPP, à partir des données BADS2A (DGFIP-ORBIS-INPI-IPP-CASD), cité dans le [Troisième rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital](#), p. 25

Encadré 3 – La part des biens professionnels dans le patrimoine total croît également avec le revenu

Grâce à leur appariement entre données sur les entreprises et sur les contribuables, Bach *et al.* (2021) renouvellent l'étude du lien entre niveau de patrimoine et niveau de revenu en adoptant une définition plus large des revenus et des patrimoines que ne le permettent les données fiscales seules.

Selon les calculs des auteurs, le montant moyen de biens professionnels croît avec le niveau de revenu fiscal de référence (Graphique 21). Toutefois, si l'on excepte les 0,001 % des foyers les plus aisés au sens du RFR, la part des biens professionnels dans le patrimoine total ne croît que modérément avec le revenu fiscal de référence. Les biens professionnels restent minoritaires dans le patrimoine total quel que soit le niveau de revenu, à l'exception des 0,001 % des foyers les plus aisés. Le patrimoine de ces derniers, 150 millions d'euros en moyenne, est constitué à 78 % de biens professionnels.

Graphique 21 – Patrimoine moyen total selon le quantile de revenu



Note : le patrimoine total correspond aux actifs taxables à l'ISF auxquels est ajoutée la valeur estimée des actifs professionnels. Il est mesuré avant déduction des dettes.

Source : calculs de l'IPP, à partir des données BADS2A (DGFIP-ORBIS-INPI-IPP-CASD), cité dans le *Troisième rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital*, p. 26

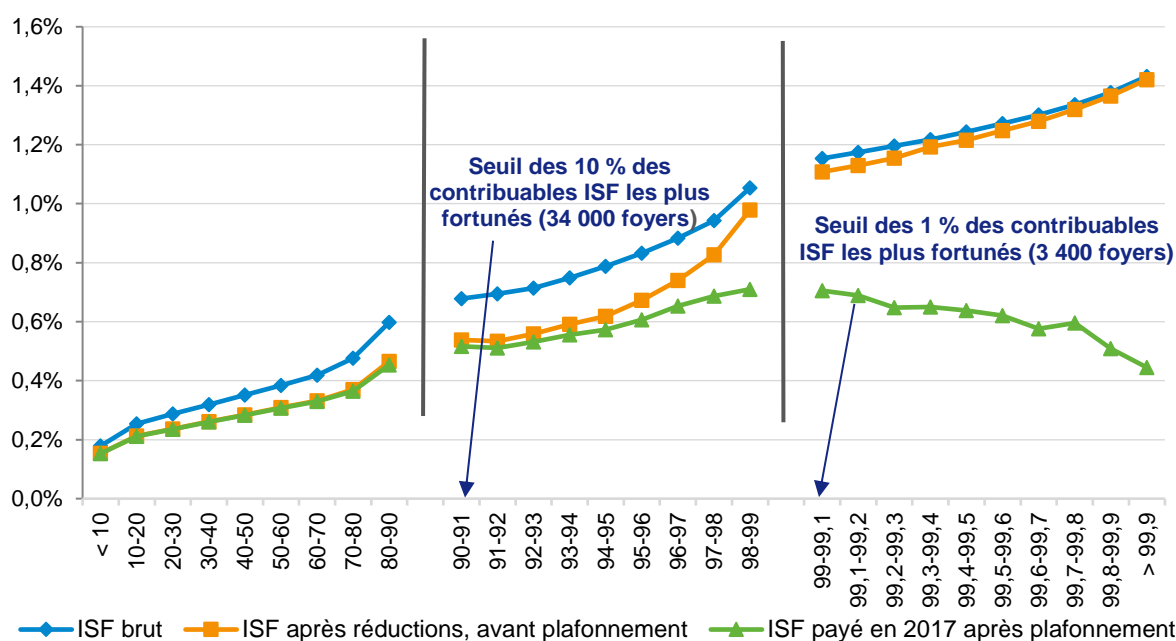
On constate une corrélation plus élevée entre niveau de revenu et part des biens professionnels dans le patrimoine, si l'on adopte une définition plus large des revenus incluant les revenus non distribués par les entreprises sous forme de dividendes (moins les plus-values mobilières). Parmi les 0,01 % des contribuables les plus aisés, au sens de ce « revenu économique », la moitié du patrimoine est constituée d'actifs professionnels. Pour les 0,001 % des contribuables les plus aisés, le patrimoine moyen s'élève à 325 millions selon Bach *et al.* (2021), dont 88 % de biens professionnels.

Source : Bach *et al.* (2021)

1.2. Le mécanisme de plafonnement limitait la progressivité de l'ISF

Le mécanisme du plafonnement, dont le principe est garanti par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, correspond au fait que la somme des prélèvements sociaux, de l'IR et de l'ISF (et maintenant de l'IFI) ne doit pas excéder un certain pourcentage des revenus. Le seuil du plafonnement a varié à plusieurs reprises, passant de 85 % en 2000 à 75 % en 2013. Au même titre que le mécanisme d'exonération des biens professionnels, le système du plafonnement contribuait également à limiter la progressivité de l'ISF. Ce résultat avait déjà été documenté dans les rapports 2019 et 2020 du comité à partir des travaux de France Stratégie et de l'IPP, à partir des données sur le patrimoine taxable à l'ISF (excluant donc les biens professionnels)¹. L'étude de France Stratégie montrait ainsi que le taux d'imposition du patrimoine taxable à l'ISF atteignait son maximum (0,7 % du patrimoine taxable) au seuil des 1 % des foyers ISF les plus fortunés (3 400 foyers), puis déclinait au-delà de ce seuil (Graphique 22).

Graphique 22 – Taux d'imposition du patrimoine ISF en 2017, par quantile de patrimoine ISF



Note : foyers ISF résidents et non-résidents.

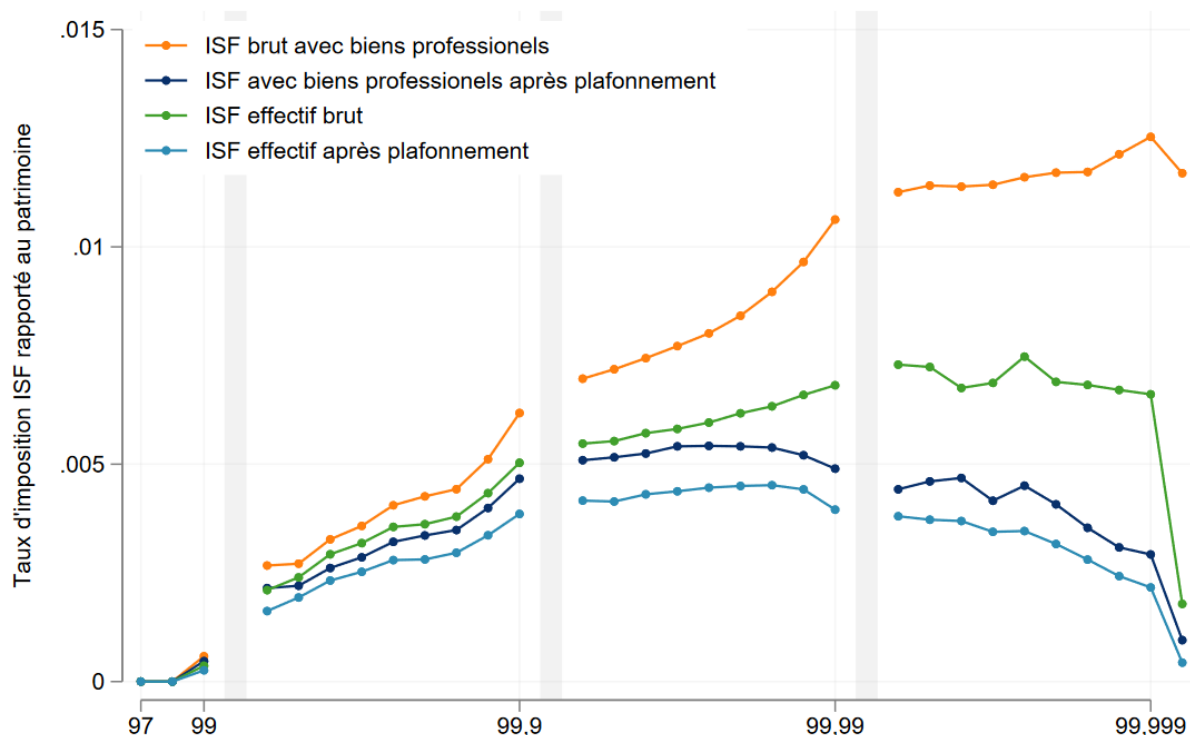
Lecture : au sein des 0,1 % des contribuables ISF les plus fortunés (340 foyers), le taux d'imposition moyen du patrimoine taxable à l'ISF.

Source : calculs France Stratégie, à partir des données DGFIP, cité dans le *Troisième rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital*, p. 27

¹ Dherbécourt C. et Lopez-Forero M. (2019), « *Quelle évolution de la fiscalité du capital avant et après la réforme de 2018 ?* », *La Note d'analyse*, n° 81, France Stratégie, octobre ; Bach L., Bozio A., Guillouzouic A. et Malgouyres C. (2020a), *Rapport intermédiaire – Impact de l'ISF sur le tissu productif*, Institut des politiques publiques, août.

Les données de Bach *et al.* (2021) portant sur l'ensemble du patrimoine (incluant donc le patrimoine professionnel) permettent de distinguer l'effet du plafonnement et l'effet de l'exonération des biens professionnels (Graphique 23). Le graphique 23 présente la distribution des taux potentiels (avant et après le plafonnement, avec inclusion des biens professionnels) et des taux effectifs (avant et après le plafonnement, avec exclusion des biens professionnels) d'imposition à l'ISF pour les 3 % les plus fortunés des 37 millions de foyers fiscaux selon leur niveau de patrimoine total.

Graphique 23 – Distribution des taux potentiels et effectifs de l'ISF rapportés au patrimoine total



Note : ce graphique représente la distribution des taux d'ISF potentiels et effectifs sur le patrimoine total, au niveau du foyer fiscal, triés par niveau de patrimoine total par part fiscale croissante.

Lecture : au seuil du dernier dix-millille, le taux d'imposition effectif (en bleu clair) était de 0,4 % en 2016, le taux d'imposition dans la situation fictive où les biens professionnels étaient intégrés dans la base taxable aurait été inférieur à 0,5 %, tandis que le taux d'imposition dans la situation fictive où les biens professionnels étaient intégrés dans la base taxable, et l'ISF non plafonné, aurait été égal à 1,1 %.

Source : Bach *et al.* (2021), p. 56, à partir de BADS2A (DGFIP-ORBIS-INPI-IPP-CASD)

Concernant l'effet du plafonnement, la courbe orange du graphique 23 représente le taux brut d'imposition à l'ISF avec les biens professionnels, c'est-à-dire le taux d'imposition à l'ISF avant l'application du plafonnement et avec inclusion des biens professionnels dans le patrimoine taxable. La courbe bleu foncé, quant à elle, mesure le même taux que celui de la courbe orange, à la seule différence que le plafonnement est appliqué. Cela signifie

donc que l'écart entre la courbe orange et la courbe bleu foncé est uniquement le résultat du mécanisme de plafonnement puisque le mécanisme d'exonération du patrimoine professionnel n'est pas pris en compte. La courbe orange du graphique 23 nous permet de constater que sans les mécanismes du plafonnement et d'exonération du patrimoine professionnel, la progressivité de l'ISF se vérifiait pour toutes les catégories de ménages les plus aisés. En revanche, la courbe bleu foncé nous indique que l'ISF censé contribuer à la progressivité de la fiscalité de la détention du capital est très peu payé par les ménages les plus riches une fois le plafonnement appliqué. Le taux d'imposition du patrimoine à l'ISF restait progressif jusqu'au seuil des 0,05 % des foyers ISF les plus fortunés où il atteignait son maximum (0,54 % du patrimoine taxable), puis déclinait au-delà de ce seuil jusqu'à atteindre 0,1 % au seuil des 0,001 % des foyers les plus fortunés.

Concernant l'effet de l'exonération des biens professionnels, la courbe verte représente le même taux d'imposition que la courbe orange, à la seule différence que les biens professionnels ne sont pas inclus dans le patrimoine taxable (exonération du patrimoine professionnel). Cela signifie que l'écart entre la courbe orange et la courbe verte est uniquement l'effet de l'exonération des biens professionnels puisque le mécanisme de plafonnement n'est pas pris en compte. La courbe verte nous indique l'ISF que les ménages les plus riches auraient payé, si seule l'exonération du patrimoine professionnel était appliquée, sans le plafonnement. Cet impôt serait resté progressif jusqu'au top 0,01 % du patrimoine (maximum atteint à environ 0,8 % du patrimoine taxable), avant de devenir légèrement régressif jusqu'au top 0,001 %, pour lequel il chutait fortement jusqu'à ne représenter plus que 0,2 % du patrimoine parmi les 370 ménages les plus aisés (soit au top 0,001 %).

Le courbe bleu foncé représente l'ISF qui aurait été payé si le plafonnement avait été appliqué, mais pas l'exonération des biens professionnels. On voit que cette courbe est nettement plus faible que la courbe verte, et en outre cesse d'être progressive dès le dernier millime de patrimoine. Ceci signifie que le plafonnement a un effet plus fort que l'exonération des biens professionnels, en matière de réduction d'impôt et de régressivité pour les plus grosses fortunes.

La courbe bleu clair représente l'ISF effectif, après plafonnement. L'écart est relativement faible par rapport à la courbe bleu foncé, ce qui signifie que, sous réserve que le plafonnement soit appliqué, l'exonération de biens professionnels ne procure en fait qu'un avantage relativement faible, et n'accroît que peu la régressivité pour les plus grosses fortunes.

D'autres études sont allées au-delà de la mesure de la progressivité de l'ISF pour analyser la progressivité de l'ensemble du système fiscal français. C'est notamment le cas des chercheurs de l'IPP qui ont récemment publié une note intitulée « Quels impôts les

milliardaires paient-ils ? » (Bach *et al.*, 2023a)¹ dans laquelle ils mesurent la progressivité du système fiscal français, en mettant l'accent sur l'imposition effective des milliardaires. La sous-section suivante présente la méthodologie et les résultats de cette étude.

1.3. Malgré l'ISF, le système fiscal français n'était pas progressif pour les milliardaires, si l'on tient compte de leur revenu « non distribué »

L'analyse de la progressivité du système fiscal consiste à classer les foyers fiscaux suivant leur capacité contributive (le plus souvent approximée par leur revenu) et d'observer si leur taux d'imposition effectif évolue de façon progressive.

Cet exercice a été mené par l'IPP, dans une note publiée en 2023 (Bach *et al.*, 2023a), qui mobilise les données administratives inédites (Encadré 4), reliant les déclarations de revenus des particuliers aux déclarations fiscales des entreprises en France en 2016.

L'objectif affiché par l'IPP est de « comprendre quels sont les impôts qui sont ou ne sont pas payés par les Français les plus riches, et pourquoi ». Pour ce faire, les auteurs exploitent les données administratives inédites d'abord pour mesurer les revenus des foyers fiscaux les plus fortunés de manière aussi exhaustive que possible, ensuite pour proposer une estimation du taux d'imposition global effectif de ces ménages et enfin classer ce taux en fonction de la position des ménages dans l'échelle des revenus.

Les auteurs rappellent que cette analyse est réalisée avec des données de 2016 (les seules actuellement disponibles), et ne prend donc pas en compte les réformes ayant eu lieu depuis.

Encadré 4 – Des données sources inédites

Cette étude se distingue par la mobilisation de données exceptionnelles, rendues accessibles pour la première fois aux chercheurs grâce à un effort inédit et conjoint des équipes de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), du Centre d'accès sécurisé aux données (CASD) et de l'Institut des politiques publiques (IPP). Cette base de données a été mise au point dans le cadre des travaux du comité d'évaluation de la réforme de la fiscalité du capital (Bach *et al.*, 2021).

Construction de la base de données. Le travail a consisté à construire une table d'appariement qui permette de connaître la situation fiscale personnelle pour 2016, au titre de l'ISF-IFI et de l'IR, des actionnaires individuels de référence des entreprises françaises. Les données sont ainsi issues des déclarations individuelles d'impôt sur le revenu (fichiers POTE), des déclarations d'impôt sur la fortune

¹ Bach L., Bozio A., Guillouzouic A. et Malgouyres C. (2023a), « [Quels impôts les milliardaires paient-ils ?](#) », Notes IPP, n° 92, Institut des politiques publiques, juin.

(fichiers ISF-IFI), des formulaires 2033/59 des liasses fiscales de l'impôt sur les sociétés qui indiquent les actionnaires de référence de chaque entreprise (détenant au moins 10 % du capital social), complétés par les données d'actionnariat de la base Orbis et les données sur les représentants légaux du RNCS.

Une procédure stricte de protection des données personnelles. L'appariement a été réalisé après une analyse d'impact relative à la protection des données (CNIL), l'accord du comité du secret statistique pour l'accès aux données et en conformité avec les procédures RGPD. Afin de garantir la protection des données individuelles utilisées, l'appariement a été réalisé par un tiers de confiance (le CASD) ne disposant que des variables identifiantes et remettant à la DGFiP une clé de passage non identifiante des fichiers de source ménage avec les fichiers d'entreprise. Les données finales mises à la disposition des chercheurs sont anonymisées (suppression des identifiants personnels) et sont accessibles uniquement via le CASD afin de garantir le respect du secret statistique. Le fichier apparié est dénommé « Base des actionnaires et dirigeants de sociétés doublement appariée » (BADS2A).

Des données d'une rare qualité. Les données résultant de cet appariement sont exceptionnelles à l'échelle internationale : seuls quelques pays nordiques comme la Norvège et la Suède ont, à ce jour, permis leur construction à des fins de recherche scientifique.

Source : Bach et al. (2023a)

Quelle mesure du revenu pour les plus fortunés ?

Pour estimer la progressivité du système fiscal, il s'agit de déterminer d'une part les prélèvements pris en compte dans l'analyse, et d'autre part quelle définition retenir pour la capacité contributive des ménages. Sur le premier point, l'Encadré 5 présente les prélèvements retenus par l'IPP. S'agissant du second, la mesure de revenu la plus courante en France est le « revenu fiscal de référence » (RFR), qui est généralement utilisé comme l'assiette de l'impôt sur le revenu (IR) avant application de divers abattements spécifiques à cet impôt. Cependant, l'IPP souligne que cette mesure ne prend pas en compte un certain nombre de revenus réels tels que les profits non distribués des sociétés contrôlés par les foyers fiscaux. À titre illustratif, la somme des revenus fiscaux ne représentait en France que 1 000 milliards d'euros en 2016, à comparer avec un revenu primaire des facteurs d'environ 1 550 milliards d'euros (Germain, 2021)¹. Compte tenu des

¹ Germain J.-M. (2021), *Rapport du groupe d'experts sur la mesure des inégalités et de la redistribution*, coll. « Insee Méthodes », n° 138, février.

limitations du revenu fiscal de référence, les auteurs introduisent la notion de « revenu économique » et la définissent comme étant « l'ensemble des revenus réalisés et contrôlés effectivement par le foyer fiscal ». Ce revenu exclut les variations de patrimoine, les revenus latents non réalisés. Il exclut aussi les revenus rattachables à un foyer fiscal, mais sur lesquels il ne dispose pas d'un contrôle effectif. L'IPP fait valoir par ailleurs que le revenu économique présente l'avantage d'être très stable, alors que le RFR est lui très volatile.

Encadré 5 – Mesure des impôts inclus dans le taux d'imposition global

Impôt sur le revenu (IR). Cette variable est directement mesurée par le montant d'IR acquitté par chaque foyer fiscal résidant en France, à partir du fichier POTE (DGFIP), contenant l'ensemble de la déclaration fiscale 2042.

Impôt de solidarité sur la fortune (ISF). L'ISF est directement observé via le montant d'ISF dû par les ménages, après réductions et plafonnement.

Prélèvements sociaux (CSG, CRDS). À partir de la déclaration d'impôt sur le revenu (données POTE), les auteurs reconstituent la valeur des assiettes (revenus du travail, revenus du capital, etc.) soumises à différents taux de CSG et de CRDS, et calculons ensuite les prélèvements sociaux acquittés.

Contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR). De la même manière que pour les prélèvements sociaux, les auteurs calculent le montant de CEHR dont les ménages sont redevables à partir de leur déclaration de revenus.

Cotisations sociales. Les auteurs simulent, à partir des revenus observés dans la déclaration d'IR, les cotisations sociales payées par le ménage. Ils ne considèrent que les cotisations dites « non-contributives », c'est-à-dire n'impliquant pas un lien direct entre le paiement de la cotisation et les bénéfices perçus futurs. Ils excluent ainsi les cotisations retraite (base et complémentaire) et chômage. Ils prennent en compte la part employeur et la part salarié des cotisations et simulent les cotisations en faisant l'hypothèse que les revenus sont générés sur la base d'un temps plein en année complète au régime général pour les revenus du travail, et au régime des artisans et commerçants pour les bénéfices industriels et commerciaux et les bénéfices non commerciaux.

Impôt sur les sociétés (IS). Pour chaque société, les auteurs mesurent directement l'impôt sur les sociétés, acquitté pour ses activités françaises, en déduisant les crédits d'impôt obtenus. Afin d'être complets, les auteurs estiment les impôts payés sur les profits générés à l'étranger dans le cas des firmes multinationales. Pour ce faire, ils combinent des informations sur les activités de filiale étrangères (enquête OFATS et déclaration CBCR) pour estimer les revenus générés à l'étranger, et leur

attribuer des impôts sur la base des taux effectifs d'imposition des profits établis par l'OCDE.

Une fois la mesure d'impôt sur les sociétés, établie au niveau de la société, les auteurs distribuent ces impôts aux ménages détenteurs à concurrence de leur part du capital détenue, de la même manière qu'ils distribuent les profits.

Impôt sur une donation future. Lorsque des revenus sont accumulés au sein d'une société, il est possible de considérer que ces revenus seront taxés lors de la donation de parts sociales. L'IPP considère ici le cas le plus favorable fiscalement, constituant pour les détenteurs de la société à donner ces parts à leurs héritiers en ligne directe avant l'âge de 70 ans dans le cadre d'un pacte Dutreil.

Source : Bach et al. (2023a)

Ce « revenu économique » est construit en ajoutant au revenu fiscal de référence deux types de revenus non imposés à l'IR : 1) les cotisations sociales non contributives¹ (famille, maladie, etc.), également prises en compte dans les prélèvements analysés et 2) les bénéfices ou pertes des sociétés contrôlées par les foyers fiscaux, au prorata de leur détention effective. Afin d'éviter un double compte, les auteurs retirent les plus-values mobilières du revenu fiscal, qui sont pour une grande part la contrepartie des revenus non distribués des sociétés qu'ils incluent. Il est important de rappeler que l'ensemble des bénéfices non générés par les entreprises ne peuvent être inclus dans le calcul du revenu économique en ce sens que de nombreux foyers fiscaux n'ont pas assez de parts dans l'entreprise pour influencer la politique de distributions de revenus de l'entreprise. Par conséquent, les auteurs ont choisi de « n'attribuer aux foyers fiscaux que les profits non distribués par des sociétés dont ils possèdent au moins 10 % des parts, ou dont les informations disponibles dans les sources commerciales permettent de présumer d'une position de contrôle »². Enfin, les résultats réalisés par l'intermédiaire de pyramides de détention entre entreprises sont réattribués aux ménages contrôlant la société mère. L'Encadré 6 présente plus en détail les différentes situations d'actionariat possibles et leur prise en compte dans le travail des auteurs.

¹ Les cotisations non-contributives (maladie, famille, etc.) s'apparentent véritablement à des impôts, à la différence des cotisations contributives (retraite et chômage) qui représentent une forme d'assurance obligatoire. Les auteurs n'ajoutent pas les cotisations contributives au revenu économique puisque les pensions et les allocations chômage sont déjà incluses dans le revenu fiscal.

² Les auteurs reconnaissent que ce seuil de 10 % est arbitraire, il leur est imposé par la disponibilité des données.

Encadré 6 – Structure de l'actionariat et revenu des ménages

Les situations où un ménage contrôle le revenu non distribué d'une entreprise sont très diverses. L'IPP propose ici une liste de cas types de contrôle qui n'est donc pas exhaustive mais permet de mieux comprendre ce que l'on doit ajouter au revenu fiscal des ménages actionnaires pour aboutir à son revenu économique.

La petite entreprise. Madame X possède 80 % d'une SARL de boulangerie. Son fils, toujours membre de son foyer fiscal, en possède 15 %, et une amie, madame Y, 5 %. La SARL ne possède pas de filiales et distribue 50 % de son résultat avant impôt sur les sociétés (IS) à ses actionnaires. Dans ce cas, le revenu économique du foyer fiscal de madame X et son fils est augmenté de 95 % de la moitié du résultat avant IS de la SARL ; en revanche, le revenu économique de madame Y, sans pouvoir de contrôle sur la SARL, n'est pas augmenté d'une part de son résultat non distribué, sauf à hauteur de l'impôt sur les sociétés prépayé sur les dividendes reçus (suivant une logique similaire à celle du mécanisme de l'avoir fiscal).

L'ETI familiale. Le groupe industriel ABC est constitué d'une ETI de fabrication d'aluminium qui détient à 30 % une société d'entrepôt industriel. La famille fondatrice Z est constituée de quatre foyers fiscaux distincts. Leur contrôle sur ABC s'effectue via une holding dont chaque foyer détient le quart des parts, qui détient 100 % des parts de la société d'aluminium, et dont la seule activité consiste à recevoir les dividendes de cette société. La société d'entrepôt distribue 80 % de son résultat avant IS, la société d'aluminium 50 % de son résultat avant IS et dividendes reçus et 50 % des dividendes reçus. La holding distribue seulement 20 % des dividendes reçus. Le revenu économique de chacun des foyers fiscaux doit être alors augmenté de $25 \% \times 30 \%$ du résultat de la société d'entrepôt avant IS et de 25% du résultat de la société d'aluminium avant IS et hors dividendes reçus de sa filiale, desquels on soustrait les dividendes versés par la holding à chaque foyer fiscal, soit $25 \% \times 20 \% \times 50 \% \times 30 \% \times 80 \%$ du résultat de la société d'entrepôt avant IS et $25 \% \times 20 \% \times 50 \%$ du résultat de la société d'aluminium avant IS et dividendes reçus.

Le groupe coté. Le groupe DEFG est constitué d'une société cotée à la bourse de Paris qui détient à 100 % une filiale en Irlande et une filiale en Allemagne. Une holding sans activité en propre détient 49 % des parts de la société cotée et le reste du capital est détenu par des millions d'actionnaires individuels. La holding est détenue à 100 % par le PDG du groupe DEFG, Monsieur W, résident fiscal en France. Les filiales étrangères reversent 40 % de leur résultat avant paiement de l'IS local à la société mère française, et la société cotée distribue 50 % de son résultat avant IS et hors dividendes reçus et 50 % des dividendes reçus. Le revenu économique du foyer fiscal de Monsieur W doit être alors augmenté de 49 % du résultat de la société cotée avant IS français et dividendes reçus et de 49 % du résultat des filiales étrangères du groupe avant application de l'IS local, desquels

on soustrait les dividendes versés par la holding à Monsieur W, soit 5 %x49 %x50 %x40 % du résultat des filiales étrangères avant l'IS local et 5 %x49 %x50 % du résultat de la société cotée française avant IS et dividendes reçus. Le revenu économique des petits actionnaires de la société cotée DEFG, sans pouvoir de contrôle, n'est augmenté que de l'impôt sur les sociétés prépayé sur les dividendes reçus.

Source : Bach et al. (2023a)

Pour les plus fortunés, le revenu fiscal de référence est beaucoup plus faible que le revenu dit « économique »

Une fois le revenu économique mesuré, les auteurs obtiennent un montant agrégé de revenu économique de 1 278 milliards d'euros pour 2016, soit 80 % du revenu primaire (soit 1 550 milliards d'euros) des facteurs identifiés par la comptabilité nationale. L'écart entre le revenu économique et le revenu primaire s'explique par la non prise en compte de certains revenus non disponibles dans les données individuelles (par exemple, l'intéressement, la participation, les revenus du capital non imposés, etc.).

Les auteurs subdivisent la population des foyers fiscaux en quantiles de revenus des foyers fiscaux classés suivant un concept de revenu fiscal ou économique, ainsi que la moyenne pour l'ensemble des foyers au-delà de ces quantiles (seuils). Les résultats sont affichés dans le tableau 16. Ce tableau permet ainsi de comparer la distribution des revenus des foyers fiscaux français en fonction de l'échelle du revenu fiscal et en fonction de l'échelle du revenu économique.

Chaque ligne du tableau correspond à une fraction des foyers fiscaux : pour faire partie des 1 % les plus riches (soit 378 000 foyers fiscaux), il faut avoir au moins 171 000 euros annuels de revenu économique ; pour faire partie des 0,01 % les plus riches (3 780 foyers fiscaux), il faut avoir 3 274 000 euros de revenu économique. Les auteurs considèrent comme « milliardaires », les 0,0002 % les plus riches. D'après l'étude, les foyers fiscaux les plus riches sont caractérisés par deux éléments : d'une part, ils contrôlent plus souvent des sociétés. D'autre part, ces foyers ont une propension plus importante à épargner et donc à ne pas distribuer les revenus générés par leur société. Il importe de mentionner que le revenu économique peut être plus bas que le revenu fiscal parce que l'entreprise détenue par ces foyers a enregistré des pertes.

Tableau 16 – Distribution de revenu en 2016

Fractile	Nombre de foyers au-delà	Revenu fiscal (en euros)		Revenu économique (en euros)	
		Seuil	Moy. au-delà	Seuil	Moy. au-delà
P0	37 833 500	-	26 457	-	33 778
P50	18 916 700	18 800	43 100	22 000	56 400
P90	3 783 300	52 100	92 300	61 900	137 000
P95	1 891 700	69 300	125 000	83 500	204 000
P99	378 300	135 000	265 000	171 000	580 000
P99,9	37 800	391 000	895 000	627 000	3 385 000
P99,99	3 780	1 418 000	3 401 000	3 274 000	23 530 000
P99,999	378	5 882 000	12 320 000	26 208 000	171 822 000
P99,9998	75	14 998 000	26 827 000	150 040 000	634 504 000

Note : le tableau présente plusieurs quantiles de revenus des foyers fiscaux classés suivant un concept de revenu fiscal ou économique, ainsi que la moyenne pour l'ensemble des foyers au-delà de ces quantiles (seuils). P0 représente le minimum atteint dans l'ensemble de la population. Afin d'appartenir au 1 % des ménages ayant le revenu fiscal le plus élevé, un ménage doit disposer d'un revenu fiscal de 135 000 euros. Les ménages au-delà de ce seuil disposent d'un revenu fiscal moyen de 265 000 euros.

Source : Bach et al. (2023a), p. 3

Calculée par rapport au revenu économique, l'imposition est progressive pour 99,9 % des ménages, et devient ensuite régressive même si la régressivité est atténuée par l'impôt sur les sociétés

Pour estimer la progressivité des foyers fiscaux, les auteurs estiment d'abord une mesure du taux effectif global d'imposition directe, en rapportant l'ensemble des impôts directs payés par les ménages à leur revenu. Ils considèrent deux mesures du taux effectif global d'imposition : la première mesure, plus traditionnelle, habituellement utilisée pour étudier la progressivité des impôts, est le ratio entre l'ensemble des impôts directement payés par les ménages (IR, ISF et prélèvements sociaux) et le revenu fiscal de référence. La deuxième mesure du taux effectif global d'imposition est le ratio entre, d'une part, l'ensemble des impôts personnels auxquels s'ajoutent les cotisations sociales non contributives, l'impôt sur les sociétés (IS) payé par les entreprises contrôlées par le foyer fiscal et, d'autre part, le revenu économique. Leur approche se distingue des travaux de comptes nationaux distribués (Piketty, Saez et Zucman¹, 2018 ; Germain, 2021) dans la mesure où ils n'incluent pas tous les impôts (ni la TVA ni les impôts de production), ni de fait toute la distribution du revenu national.

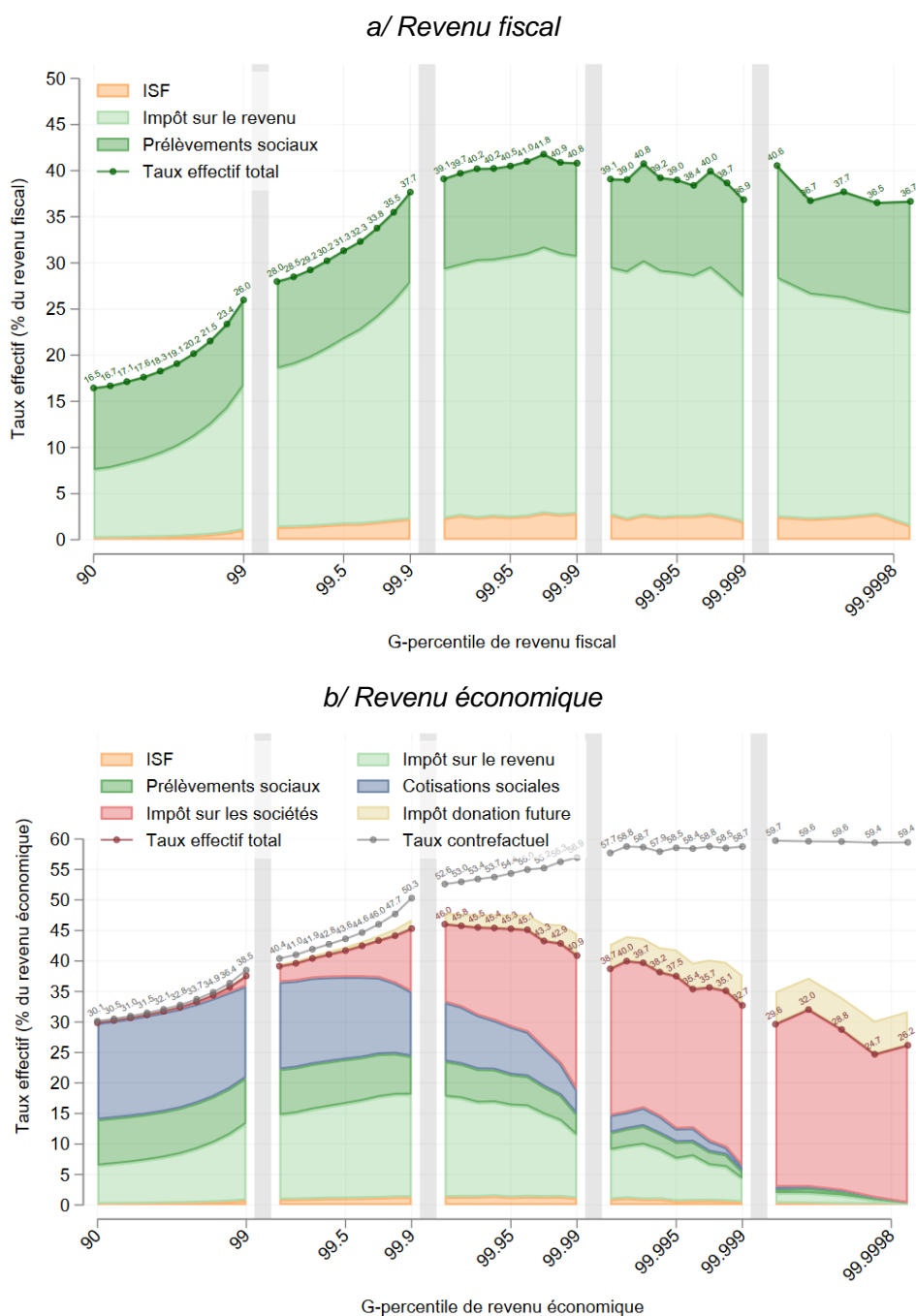
¹ Piketty T., Saez E. et Zucman G. (2018), « [Distributional National Accounts: Methods and Estimates for the United States](#) », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 133(2), p. 553-609.

Les graphiques 24a et 24b représentent l'évolution de ces deux taux d'imposition à mesure que l'on considère un rang de plus élevé dans la distribution du revenu selon que l'on considère, le revenu fiscal ou revenu économique. Les deux graphiques se concentrent sur les 10 % des foyers les plus riches, et effectuent progressivement un zoom de plus en plus fin sur le haut de la distribution, d'abord sur le dernier centième, puis sur le dernier millième, etc. Le point le plus haut de la distribution correspond aux 0,0002 % des foyers les plus riches.

L'analyse des graphiques 24a et 24b permet de dégager les résultats suivants :

- Lorsque l'on considère le revenu fiscal comme seule mesure de la capacité contributive, la progressivité des prélèvements payés directement par les foyers fiscaux, voulue par le législateur, se vérifie, même si on constate une légère baisse du taux d'imposition à partir du dernier dix-millime. Cette progressivité est principalement le fait de l'IR et dans une moindre mesure de l'ISF.
- En revanche, lorsque l'on considère le revenu économique comme seule mesure de la capacité contributive des ménages, les prélèvements censés contribuer à la progressivité du système fiscal sont très peu payés par les ménages les plus riches. La régressivité des prélèvements personnels s'observe au sommet de la distribution des revenus. En effet, les prélèvements personnels restent progressifs jusqu'à un niveau élevé de revenu (autour de 600 000 euros de revenu économique annuel, soit le top 0,1 %), mais ils deviennent fortement régressifs passé ce niveau, jusqu'à ne représenter plus que 2 % du revenu économique parmi les 378 ménages les plus aisés contre 35 % environ à l'entrée du dernier centile de revenu économique (autour de 170 000 euros annuels). Selon les auteurs, cette régressivité s'explique par le fait qu'au fur et à mesure que l'on s'élève dans la distribution des revenus, les foyers fiscaux reçoivent de plus en plus de revenus par le biais des bénéfices des sociétés qu'ils détiennent, sans pour autant décider de se distribuer tous ces bénéfices.
- Le rôle de l'impôt sur les sociétés au sommet de la distribution des revenus. L'analyse du graphique 24b nous révèle que cette forte régressivité des impôts personnels est en partie compensée par le paiement de l'impôt sur les sociétés. L'imposition sur les sociétés est mineure à l'entrée dans le 1 % des ménages ayant le revenu économique le plus élevé, et devient prépondérante au sein des 0,01 % des ménages les plus riches, dont la plupart des revenus sont logés dans les sociétés qu'ils contrôlent. Les auteurs précisent que ce transfert d'une assiette de revenus imposables à l'IR vers une assiette de revenus uniquement imposables à l'IS n'est toutefois pas neutre du point de vue du fardeau fiscal global supporté par les ménages les plus riches. En effet, par ce biais, le taux des impositions assises sur le revenu et le patrimoine personnels (cotisations incluses), situé au plus haut autour de 59 %, est remplacé par le taux bien plus bas de l'IS, de 33,33 % en 2016. Il y a donc bien une forte régressivité du taux d'imposition global une fois passé le seuil des 0,1 % les plus riches, avec un taux global passant de 46 % à ce seuil à 26 % parmi les 0,0002 % les plus riches.

Graphique 24 – Taux d'imposition totaux rapportés au revenu fiscal et au revenu économique



Notes : ce graphique représente, pour l'année 2016, le total des impôts sur les personnes physiques rapporté au revenu personnel taxable (Graphique 24a), et le total des impôts sur les personnes physiques ainsi que l'impôt sur les sociétés, payé par les actionnaires rapportés au revenu économique (Graphique 24b).

Lecture : pour les 0,0002 % les plus riches, le taux d'imposition total rapporté au revenu fiscal était de 36,7 % en 2016, tandis que le taux d'imposition total rapporté au revenu économique aurait été de 26,2 %. Le taux contrefactuel, qui représente le taux d'imposition obtenu si le revenu économique était intégré dans sa totalité au barème d'imposition des revenus personnels voulu par le législateur, passerait de 26,2 % à 59,4 %.

Source : Bach et al. (2023a), p. 6

- Il est important de noter que cette régressivité apparaît tout en haut de la distribution des revenus. Ainsi, la majorité des foyers les plus aisés (95 % des 378 000 foyers au sein du top 1 % des revenus) paient des impôts personnels importants du fait de la progressivité du barème, mais les 37 800 foyers fiscaux aux revenus les plus élevés (le top 0,01 %) bénéficient d'un taux global d'imposition plus faible. Pour bien mettre en perspective la régressivité du système fiscal au sommet de la distribution des revenus, les auteurs fixent comme point de référence, le taux d'imposition obtenu si le revenu économique était intégré dans sa totalité au barème d'imposition des revenus personnels voulu par le législateur. Dans le graphique 24b, ce niveau d'imposition est appelé « contrefactuel » du revenu économique. Cet exercice permet de conclure que, pour les 0,000 2 % les plus riches, le taux effectif global d'imposition du revenu économique passerait de 26 % à 59 % si le barème des impôts personnels leur était appliqué, et si ce changement n'entraînait aucune réponse comportementale de leur part.
- Comparaisons internationales. Les auteurs recensent les études disponibles à l'étranger (en Suède [Bach, Calvet et Sodini, 2020]¹, aux Pays-Bas [Bruil *et al.*, 2022]², en Nouvelle-Zélande [New Zealand Inland Revenue, 2023]³ et dans une moindre mesure aux États-Unis [Leiserson et Yagan, 2021]⁴), portant sur l'analyse de la progressivité du système fiscal. Leur conclusion est qu'il existe une forme de régressivité en haut de la distribution des revenus, dans leur système fiscal. Même si les méthodologies et les sources varient selon les études, le mécanisme de régressivité au sommet de la distribution des revenus est similaire dans la plupart des pays européens. Ce mécanisme de régressivité au sommet de la distribution, des revenus a été accentué par la baisse généralisée des taux de l'impôt sur les sociétés. En conséquence, l'IPP conclut que le système fiscal français n'offre pas une situation plus avantageuse aux très grandes fortunes que ses voisins.

Limites et perspectives

L'utilisation par l'IPP du concept de « revenu économique » pour mesurer la progressivité du système fiscal n'a pas fait consensus auprès de l'ensemble des membres du comité. Il a en particulier été rappelé que les bénéfices non distribués ne sont par définition pas

¹ Bach L., Calvet L. E. et Sodini P. (2020b), « [Rich pickings? Risk, return, and skill in household wealth](#) », *American Economic Review*, vol. 110(9), septembre, p. 2703-2747.

² Bruil A., Van Essen C., Leenders W., Lejour A., Mohlmann J. et Rabaté S. (2022), « [Inequality and Redistribution in the Netherlands](#) », CPB Discussion Paper n° 138.

³ New Zealand Inland Revenue (2023), [High-wealth individuals research project](#), Rapport tech. Policy et Regulatory Stewardship, NZ Inland Revenue.

⁴ Leiserson G. et Yagan D. (2021), « [What Is the Average Federal Individual Income Tax Rate on the Wealthiest Americans?](#) », *Blog du CEA (White House)*.

utilisables, et ne seront peut-être pas versés avant longtemps. Par ailleurs, les calculs ont été faits en 2016, année avec de faibles montants de dividendes versés, et donc un faible montant d'impôt payé ; le taux d'imposition calculé à partir du revenu économique serait sans doute plus élevé sur les années les plus récentes¹. Par ailleurs, les impôts payés en 2016 ne reposent pas forcément sur le revenu économique de 2016 car les impôts de 2016 peuvent être payés par les revenus économiques des années passées plutôt que des revenus de 2016.

Pour autant, cette étude apporte des informations inédites sur la distribution des impôts payés chez les plus fortunés, et met en évidence le rôle important joué par l'impôt sur les sociétés pour réduire la régressivité du système fiscal. Afin de mieux comprendre les effets de l'exonération des biens professionnels et du mécanisme de plafonnement de l'ISF sur la progressivité du système fiscal, il serait utile de déterminer comment la courbe d'imposition en fonction du revenu économique évoluerait si l'ISF n'était pas plafonné et incluait les biens professionnels.

Le taux d'imposition de l'ISF en fonction du patrimoine total serait de 1,2 % en l'absence de plafonnement et d'exonération de biens professionnels (voir Graphique 23 *supra*). Sous l'hypothèse forte que les détenteurs de plus gros patrimoines soient les mêmes que les bénéficiaires des revenus économiques les plus élevés, on peut noter qu'avec un rendement du patrimoine de 5 %, cet ISF théorique représenterait de l'ordre de 25 % du revenu économique de ces derniers, annulant en très grande partie la régressivité du système fiscal en haut de l'échelle des revenus.

Rappelons que ce calcul est purement fictif, puisque le principe du plafonnement est garanti par la jurisprudence du Conseil constitutionnel (mais le plafonnement du plafonnement, instauré en 1995 par le gouvernement Juppé et qui n'est plus en vigueur aujourd'hui, permettrait d'en reproduire les effets pour les plus fortunés).

1.4. La baisse tendancielle du taux d'imposition des hauts patrimoines avait commencé bien avant 2018

À partir des données des contribuables à l'ISF/IFI (panel long de la DGFIP), Bach *et al.* (2020a)² analysent l'effet des réformes successives induisant des changements soit par le plafonnement ou les réductions, soit par les abattements disponibles. Pour ce faire, les

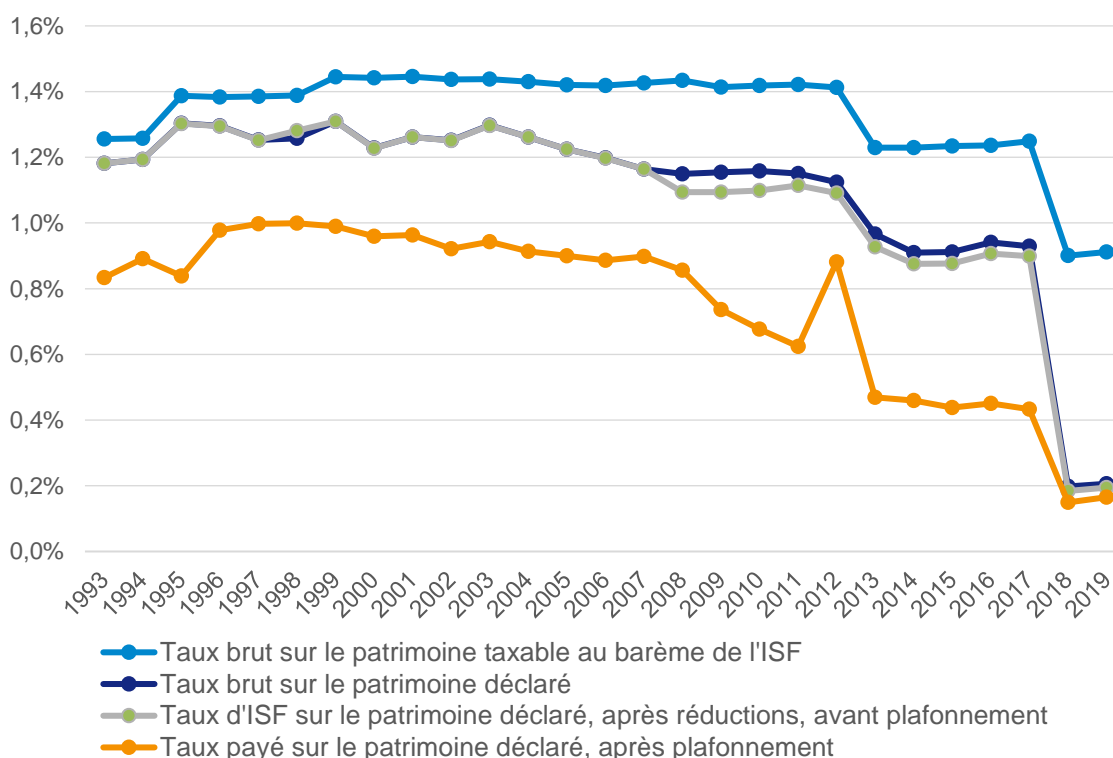
¹ À l'inverse, le remplacement de l'ISF par l'IFI contribue à réduire le taux d'imposition à partir de 2018, mais les graphiques 24a et 5b montrent que la contribution de l'ISF était déjà très faible.

² Bach L., Bozio A., Guillouzouic A. et Malgouyres C. (2020a), *Rapport intermédiaire – Impact de l'ISF sur le tissu productif*, *op. cit.*

auteurs observent l'évolution du taux d'ISF (rapporté au patrimoine taxable à l'ISF) payé par les très hauts patrimoines sur la période 1993-2019.

Le graphique 25 met en évidence une baisse tendancielle après 2000 du taux d'imposition effectif des patrimoines déclarés à l'ISF de plus de 10 millions d'euros (courbe orange). Après avoir atteint un maximum en 1998 aux alentours de 1 %, ce taux a baissé ensuite pour s'établir à 0,43 % juste avant la réforme de l'IFI.

Graphique 25 – Taux effectifs d'imposition du patrimoine déclaré parmi les contribuables déclarant plus de 10 millions d'euros de patrimoine à l'ISF



Note : le patrimoine déclaré correspond à la valeur des actifs déclarés à l'ISF, avant application d'éventuels abattements. L'échantillon est composé des patrimoines avant abattements supérieurs à 10 millions d'euros constants de décembre 2019, pondéré par la taille du patrimoine avant abattements. Le patrimoine taxable au barème est égal au patrimoine déclaré moins les abattements. Pour 2018 et 2019, le taux d'imposition est calculé sur l'ensemble du patrimoine au sens de l'ISF, en rapportant l'IFI dû par les contribuables à la valeur de leur patrimoine déclaré en 2017. Le pic constaté en 2012 correspond à la mise en place de la Contribution exceptionnelle sur la fortune (CEF), dont le taux d'imposition effectif n'était pas plafonné par rapport aux revenus des contribuables.

Lecture : en 2016, le taux payé sur le patrimoine taxable, après plafonnement était en moyenne de 0,45 % (courbe orange). Si le plafonnement et les réductions n'étaient pas pris en compte dans le calcul du taux d'imposition, le taux brut d'ISF sur le patrimoine taxable aurait été de 1,24 % (courbe bleu clair). Ce taux aurait été de 0,94 % si le plafonnement et les réductions étaient pris en compte dans le calcul mais pas les abattements sur le patrimoine (courbe bleu foncé). En revanche, si seules les réductions étaient prises en compte dans le calcul mais pas le plafonnement, alors ce taux aurait été de 0,9 % (courbe grise).

Source : Bach et al. (2020a), p. 22, à partir du panel ISF long de la DGFIP

La courbe bleu clair du graphique 25, représente le taux avant plafonnements et réductions sur le patrimoine après abattements, c'est-à-dire le ratio entre l'impôt ISF à payer (avant plafonnement et réductions) et le patrimoine déclaré à l'ISF (après abattements). Il est important de noter que le patrimoine retenu n'inclut pas le patrimoine professionnel puisque celui-ci n'a pas à être déclaré. Ici, on constate que d'une part, le numérateur est élevé car les plafonnements et réductions ne sont pas encore appliqués et d'autre part, le dénominateur est faible du fait de l'application des abattements, ce qui explique que ce taux d'imposition soit plus élevé que les trois autres. Le courbe bleu foncé représente le même taux que la courbe bleu clair à la seule différence que le dénominateur est le patrimoine déclaré à l'ISF avant abattements. Cela implique un dénominateur plus élevé et donc un taux d'imposition plus faible (d'où la courbe bleu foncé en dessous de la bleu clair). En d'autres termes, la différence entre ces deux courbes est l'effet des abattements¹ sur le patrimoine déclaré à l'ISF. Quant à la courbe grise, elle représente le taux après réductions sur le patrimoine avant abattements, c'est-à-dire le ratio entre l'impôt ISF à payer après que seules les réductions soient appliquées et le patrimoine déclaré à l'ISF avant application des abattements. Ceci implique l'écart entre la courbe grise et la courbe bleu foncé est le résultat du plafonnement. Enfin, la courbe orange représente le taux d'imposition effectif de l'ISF, c'est-à-dire le ratio entre l'impôt effectivement payé (application des réductions et plafonnement) et le patrimoine déclaré à l'ISF avant abattements.

L'analyse du graphique 25 montre qu'en début de période, toutes les courbes augmentent, ce qui s'explique par les hausses d'imposition du gouvernement Juppé (cotisation de 10 % et limitation du plafonnement), ainsi que par la création en 1999 d'une tranche supérieure de l'ISF à 1,8 % pour les patrimoines supérieurs à 100 millions d'euros. Entre 2000 et 2017, on note une baisse tendancielle du taux d'imposition effectif d'ISF. Dans les années 2000, on voit l'écart² se creuser entre la courbe bleu clair et la courbe bleu foncé, avec l'introduction des « pactes Dutreil »³ en 2003 qui introduisent d'importants abattements sous condition de conservation des parts détenues. Les pactes Dutreil ont ainsi contribué à baisser le taux d'imposition du patrimoine déclaré à l'ISF. On constate depuis les années 2000 une baisse plus prononcée du taux d'imposition des très hauts patrimoines quand ils sont majoritairement constitués d'actions⁴ (Graphique 26). Juste avant la réforme de 2018, le taux d'imposition des patrimoines de plus de 10 millions

¹ C'est essentiellement les abattements inhérents au « Pacte Dutreil » créé dans les années 2000, qui a introduit d'importants abattements (abattement sur les donations parent-enfant, abattement sur les droits de mutation sur la valeur des titres de l'entreprise...).

² L'écart entre les deux courbes est l'œuvre des abattements (pour plus de détails, voir paragraphe au-dessus).

³ Ce dispositif permet aux membres d'une même famille contrôlant conjointement une société de bénéficier d'un abattement de 75 % sur la valeur de leurs actions.

⁴ Le patrimoine taxable à l'ISF exclut les actions des entreprises contrôlées par le contribuable.

d'euros était de 0,38 % quand ils étaient majoritairement en actions, contre 0,47 % quand ils ne l'étaient pas. En 2000, on ne constatait pas d'écart entre ces deux catégories de contribuables, avec un taux d'imposition de 1 %. Au cours du temps, les dispositifs d'exonération sur les entreprises familiales ont bénéficié de plus en plus aux patrimoines intensifs en actions. Après la réforme de 2018, le taux d'imposition des très hauts patrimoines a baissé, qu'ils soient majoritairement en actions (-0,26 point) ou non (-0,33). Les patrimoines à plus de 50 % en actions, qui bénéficiaient déjà d'un abattement sur le patrimoine financier grâce aux pactes Dutreil, ont moins bénéficié de la réforme, mais restent moins taxés que les autres (0,1 % contre 0,2 %). Par ailleurs, il faut noter que l'exonération des investissements dans les PME, créée en 2003, semble n'avoir eu qu'un effet marginal (-0,025 %) sur le taux d'imposition des très hauts patrimoines, comme le soulignait le premier rapport¹ du comité en 2019. Un second décrochage² s'opère autour de l'introduction de la loi TEPA en 2008, cette fois entre la courbe bleu foncé et la courbe grise, ce qui reflète le plafonnement plus important associé au « bouclier fiscal ».

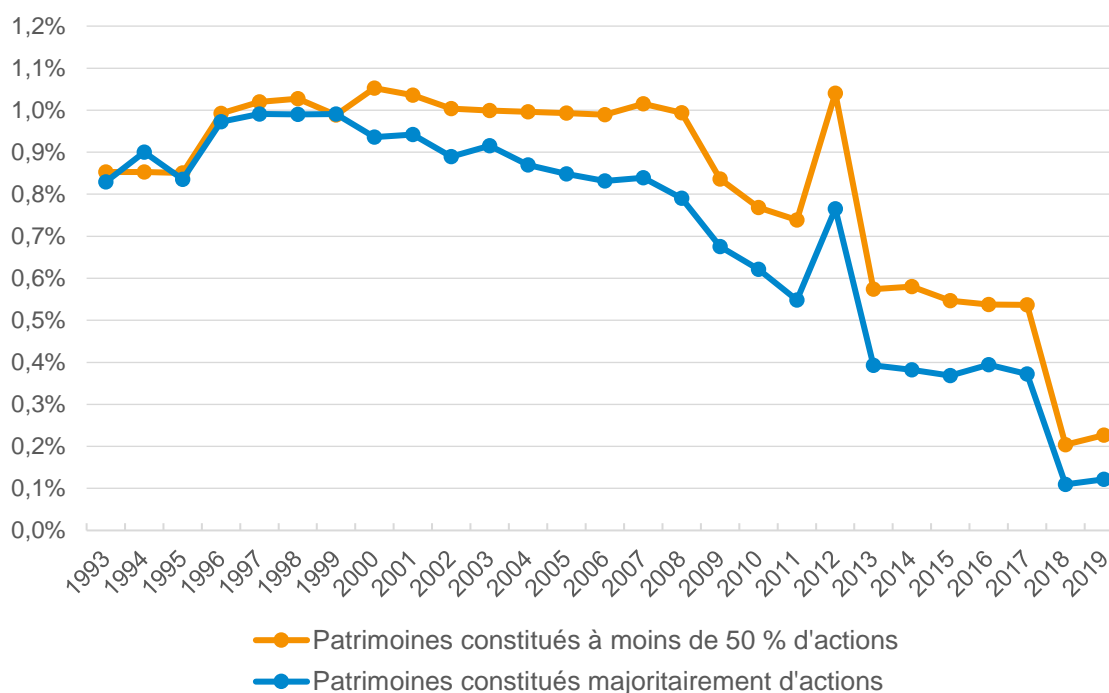
L'introduction de la contribution exceptionnelle de la fortune (CEF) en 2012, non plafonnée, conduit à une forte hausse du taux effectif d'imposition (courbe orange) sans modification des taux statutaires ou des réductions³. En 2013, l'ensemble des courbes baissent sous l'effet de la baisse des taux du barème (de 1,8 % en 2011 à 1,5 % en 2013) et de la réintroduction du plafonnement qui avait été supprimé en 2012. Le plafonnement a pour but d'éviter que les contribuables soient obligés d'aliéner leur patrimoine pour payer leur impôt, sans quoi l'ISF serait anticonstitutionnel. Au fil du temps, le niveau du plafonnement est devenu plus favorable pour les contribuables. L'ISF, l'IR et les prélèvements sociaux ne peuvent pas dépasser 75 % aujourd'hui, alors qu'ils pouvaient monter jusqu'à 85 % en 2000. D'autre part, on peut penser que la proportion de foyers plafonnés a sans doute augmenté au cours du temps, du fait du contexte macroéconomique. En effet, la baisse des taux d'intérêt a pu entraîner une hausse moins rapide des revenus par rapport aux patrimoines. En 2017, le plafonnement entraînait une réduction du taux d'imposition des très hauts patrimoines d'un peu plus de 0,4 point de pourcentage, contre un peu plus de 0,2 point au début des années 2000. La suppression du plafonnement à titre exceptionnel⁴ en 2012 avait conduit à une hausse de 0,3 point du taux effectif d'imposition, alors que le barème d'imposition n'avait pas changé fondamentalement.

¹ Voir France Stratégie (2019), *Comité d'évaluation des réformes de fiscalité du capital. Premier rapport*, octobre.

² L'écart entre ces deux courbes est le résultat du plafonnement (pour plus de détails, voir le paragraphe au-dessus).

³ L'échantillon étant composé de foyers fiscaux avec des patrimoines supérieurs à 10 millions d'euros, l'impact de la suppression temporaire du plafonnement est plus marqué que pour les taux moyens pour l'ensemble des contribuables.

⁴ L'absence de plafonnement ayant été validée par le Conseil constitutionnel au motif que la CEF était un impôt exceptionnel prélevé pour la seule année 2012.

Graphique 26 – Taux effectifs d'imposition des patrimoines de plus de 10 millions d'euros déclarés à l'ISF, selon leur composition

Note : pour 2018 et 2019, le taux d'imposition est calculé sur l'ensemble du patrimoine au sens de l'ISF, en rapportant l'IFI dû par les contribuables à la valeur de leur patrimoine déclaré en 2017.

Lecture : en 2016, le taux effectif d'imposition des patrimoines de plus de 10 millions d'euros constitués à moins de 50 % d'actions était d'environ 0,54 %, tandis que ce taux était d'environ 0,39 % lorsque le patrimoine était composé majoritairement d'actions.

Source : Bach et al. (2020a), p. 24, à partir du panel ISF long de la DGFIP

2. Le plafonnement de l'ISF conduisait une partie des contribuables fortunés à optimiser le montant des revenus déclarés

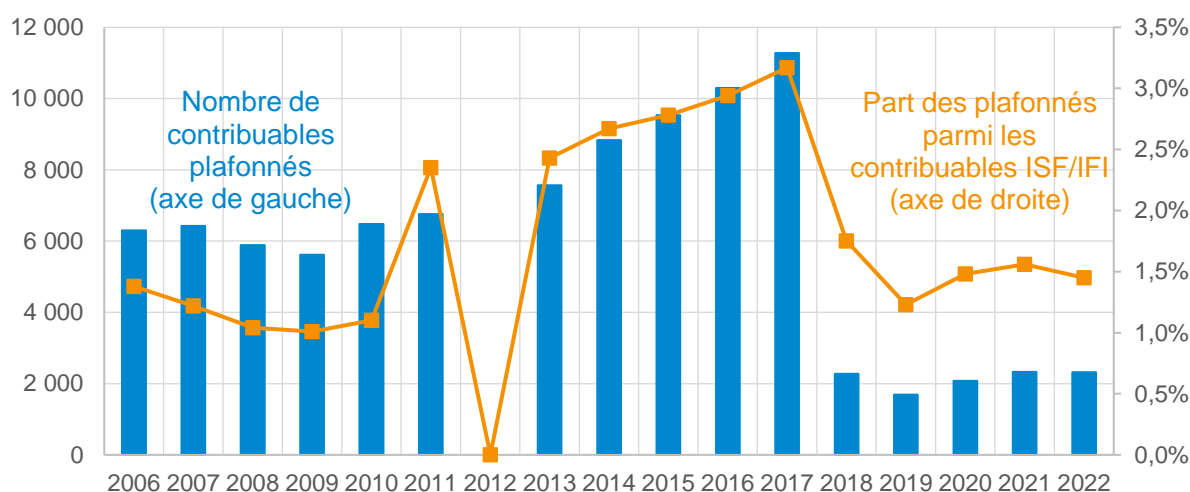
Depuis sa création, l'impôt de solidarité sur la fortune a toujours été assorti d'un mécanisme dit de « plafonnement », en vertu duquel le montant d'impôt à payer par un contribuable ne peut pas dépasser une certaine proportion de son revenu déclaré à l'administration fiscale. Ce dispositif permet d'éviter un impôt jugé « confiscatoire », qui serait censuré par le Conseil constitutionnel.

Depuis 1988, différents dispositifs de plafonnement ont été mis en place par les gouvernements successifs. Entre 1996 et 2011, les montants d'ISF, d'IR et de prélèvements sociaux ne pouvaient pas dépasser 85 % du revenu fiscal de référence. La réduction d'impôt ainsi générée ne pouvait pas excéder 50 % du montant de l'ISF dû, selon le principe du

« plafonnement du plafonnement ». Après sa suppression en 2012¹, le plafonnement a été réintroduit à partir de 2013 et porté à 75 % des revenus, sans plafonnement du plafonnement. Ce régime est toujours en vigueur aujourd'hui : le montant d'IFI, d'IR et de prélèvements sociaux ne peut dépasser les trois quarts des revenus des contribuables.

Le plafonnement n'a toujours concerné qu'un nombre restreint de contribuables : certes en progression constante de 2013 à 2017, il concernait moins de 12 000 foyers fiscaux en 2017, soit moins de 3,5 % des contribuables à l'ISF et 0,03 % des foyers fiscaux (Graphique 27). Le remplacement de l'ISF par l'IFI a fortement réduit le nombre de foyers plafonnés, qui s'établit depuis 2018 à 2 000 environ, soit environ 1,5 % des contribuables à l'IFI.

Graphique 27 – Évolution du nombre de contribuables ISF/IFI plafonnés



Note : pour l'année 2012, le mécanisme du plafonnement a été supprimé pour les contribuables à l'ISF et à la contribution exceptionnelle sur la fortune (voir *supra*). Les fichiers transmis par la DGFIP sur le CASD ne permettent pas de déterminer si les foyers sont plafonnés lorsque leur patrimoine taxable dépasse 200 millions d'euros. Il en résulte une très légère sous-estimation du nombre de plafonnés (quelques dizaines de foyers fiscaux au plus, soit moins de 0,01 % des contribuables ISF/IFI).

Lecture : en 2016, 10 301 contribuables étaient plafonnés, ce qui correspond à 2,9 % des contribuables plafonnés parmi les contribuables ISF/IFI.

Source : calculs France Stratégie, à partir du panel ISF/IFI de la DGFIP

¹ La suppression du plafonnement de l'ISF incluse dans la loi de finances pour 2012, avait été validée par le Conseil constitutionnel du fait de la réduction concomitante du taux marginal d'imposition à 0,5 % du patrimoine taxable. Suite au changement de majorité gouvernementale, les contribuables à l'ISF ont finalement acquitté en 2012, en plus de cet impôt, une contribution exceptionnelle sur la fortune (CEF) créée pour cette seule année. Aucun plafonnement n'a été appliqué cette année-là. Le non-plafonnement de la CEF a été jugé conforme au droit en vertu du caractère limité dans le temps de ce prélèvement.

Néanmoins les différents dispositifs de plafonnement mis en place ont fait l'objet de nombreux débats, au regard de leurs effets redistributifs (voir la sous-section 1.1 de ce chapitre), de leur coût pour les finances publiques (1,3 milliard d'euros en 2017, près d'un tiers de l'ISF après plafonnement¹) et de leurs effets distorsifs sur le comportement des agents économiques. Le plafonnement, calculé à partir du revenu déclaré par le foyer fiscal, est également considéré comme permettant une trop grande liberté aux plus fortunés pour réduire leur charge fiscale².

Le principe même du plafonnement suscite de nombreuses discussions parmi les juristes et les économistes, qui ont trait à la définition des *capacités contributives* des contribuables. Le patrimoine confère-t-il une capacité contributive au-delà des revenus qu'il génère et qui sont versés à ses propriétaires ? L'impôt sur le patrimoine remet-il en cause le droit de propriété et l'égalité devant l'impôt, s'il conduit à vendre des biens, à défaut de revenu, pour payer l'impôt ?

Sans prétendre trancher ces questions, le comité a cherché à mieux documenter les effets du plafonnement de l'ISF. Les analyses se concentrent sur le plafonnement de l'ISF tel qu'il existait juste avant la mise en place de l'IFI (seuil à 75 % des revenus, pas de plafonnement du plafonnement)³. Le comité ne s'est pas interrogé sur le principe même du plafonnement ni sur les effets de ses versions antérieures, notamment du système dit de plafonnement du plafonnement.

Les premiers rapports du comité ont mis en évidence deux effets du plafonnement de l'ISF en vigueur avant la mise en place de l'IFI en 2018. D'une part il bénéficiait essentiellement aux foyers les plus fortunés en réduisant significativement leur taux d'ISF, d'autre part il avait un effet distorsif en incitant certains actionnaires à ne pas se verser de dividendes. En complément, nous présentons de nouveaux résultats sur les effets du plafonnement, tirés principalement d'un travail commandité par France Stratégie à l'Institut des politiques publiques (IPP).

¹ Voir France Stratégie (2019), *Comité d'évaluation des réformes de fiscalité du capital. Premier rapport*, octobre, annexe 13.

² En témoigne notamment la mise en place d'une clause anti-abus à partir de 2017, qui impose de prendre en compte les revenus capitalisés au sein de holdings sans finalité économique, pour le calcul du plafonnement de l'ISF puis de l'IFI.

³ Les données détaillées de la DGFIP sur les contribuables à l'ISF portent sur les années 2006-2022. Entre 2006 et 2011, plusieurs dispositifs de limitation globale des impôts directs (bouclier fiscal) ont été mis en place. Faute de données sur les remboursements perçus par les contribuables au titre du bouclier fiscal, il est impossible de déterminer les montants d'ISF effectivement payés par les contribuables sur cette période. Par conséquent, les effets du plafonnement de l'ISF ne peuvent pas être étudiés de manière satisfaisante avant 2011.

La sous-section suivante présente des résultats nouveaux sur les caractéristiques des plafonnés et la composition de leur patrimoine. La sous-section 2.2 porte sur l'effet de la suppression du plafonnement en 2012. La dernière sous-section présente des éléments inédits sur le phénomène de « minoration des revenus » causé par le plafonnement et son coût en termes de finances publiques.

2.1. Qui étaient les ménages plafonnés ?

Les différents rapports du comité d'évaluation de la fiscalité du capital ont montré que le dispositif du plafonnement en vigueur avant la création de l'IFI bénéficiait avant tout aux foyers les plus fortunés. La réduction d'impôt induite par le plafonnement était fortement croissante avec le niveau de patrimoine : de quasi anecdotique jusqu'au dernier décile, cette réduction montait à 0,3 % du patrimoine au seuil d'entrée du top 1 % et quasiment de 1 point pour les 0,1 % les plus fortunés (voir Graphique 22 dans la sous-section 1.2 *supra*).

Au-delà de 50 millions d'euros de patrimoine, 400 foyers, soit peu ou prou 0,1 % des contribuables à l'ISF, environ 80 % des foyers étaient plafonnés (voir Tableau 16 *supra*). Dans le bas de la distribution des patrimoines taxables à ISF, cette proportion était quasi nulle.

Différents profils de contribuables plafonnés « types » sont souvent évoqués dans le débat public. On peut citer par exemple les propriétaires dont le bien immobilier a pris au fil des ans une valeur importante alors même qu'ils disposent de peu de revenus – les fameux retraités de l'Île-de-Ré – ou les chefs d'entreprise ayant la capacité de réduire d'années en années leur revenu taxable via des holdings. L'exploitation par l'IPP et France Stratégie des sources fiscales permet désormais d'en savoir plus sur la population des plafonnés juste avant les réformes de la fiscalité du capital.

Premier enseignement (Tableau 17) : les plafonnés sont très rares chez les titulaires d'un patrimoine de moins de 3 millions (moins de 3 %), alors qu'ils représentent 57 % (respectivement 79 %) chez les titulaires d'un patrimoine de 10 à 50 millions (respectivement 50 à 100 millions). Seuls 7 % des plafonnés ont un patrimoine au sens de l'ISF de moins de 2 millions d'euros, et les deux tiers ont un patrimoine de plus de 5 millions. Le patrimoine médian des plafonnés s'élève à 7,4 millions d'euros (contre 2 millions pour les non plafonnés).

Deuxième enseignement : en matière de revenus, le constat est inverse : les foyers plafonnés ont des revenus sensiblement plus faibles que les autres foyers assujettis à l'ISF. Ainsi, le revenu fiscal de référence (RFR) du foyer non plafonné moyen est légèrement supérieur à 300 000 euros, alors qu'il n'atteint que 130 000 euros chez les foyers plafonnés. Le même écart s'observe chez les RFR médians, 140 000 euros contre

60 000. On observe ainsi des taux de rendement apparents du patrimoine particulièrement faibles : par exemple, les 70 foyers déclarant un patrimoine taxable compris entre 100 et 200 millions d'euros déclarent un RFR médian de 277 000 euros, ce qui correspond à un taux de rendement apparent du patrimoine de l'ordre de 0,2 %¹.

Tableau 17 – Répartition des foyers plafonnés par tranche de patrimoine

Tranche de patrimoine taxable à l'ISF (en millions d'euros)	Nombre de foyers plafonnés	Proportion de foyers plafonnés parmi les contribuables ISF de la tranche	Part de chaque tranche dans le total du nombre de plafonnés	Patrimoine moyen en année de RFR**	Distribution du RFR**		
					1 ^{er} quartile	Médiane	3 ^e quartile
De 1,3 à 2	768	0 %	7 %	71	0 €	1 900 €	15 000 €
De 2 à 2,57	668	1 %	6 %	142	0 €	3 500 €	9 800 €
De 2,57 à 5	2 357	3 %	21 %	172	5 300 €	14 800 €	28 100 €
De 5 à 10	3 357	17 %	30 %	111	25 000 €	62 700 €	89 600 €
De 10 à 50	3 781	57 %	33 %	93	62 700 €	124 700 €	238 800 €
De 50 à 100	240	79 %	2 %	124	113 200 €	275 600 €	767 100 €
De 100 à 200	70	84 %	< 1 %	165	140 900 €	277 300 €	981 600 €
> 200	34*	NR	< 1 %	NR	NR	NR	NR
Total	11 312*	3,2 %	100 %	106	10 800 €	45 300 €	114 400 €

* Estimation sur la base d'un taux de plafonné, au-dessus de 200 millions d'euros de patrimoine, égal à 84 %, soit le taux observé pour les patrimoines de 100 à 200 millions d'euros.

** Il s'agit des revenus perçus en 2016.

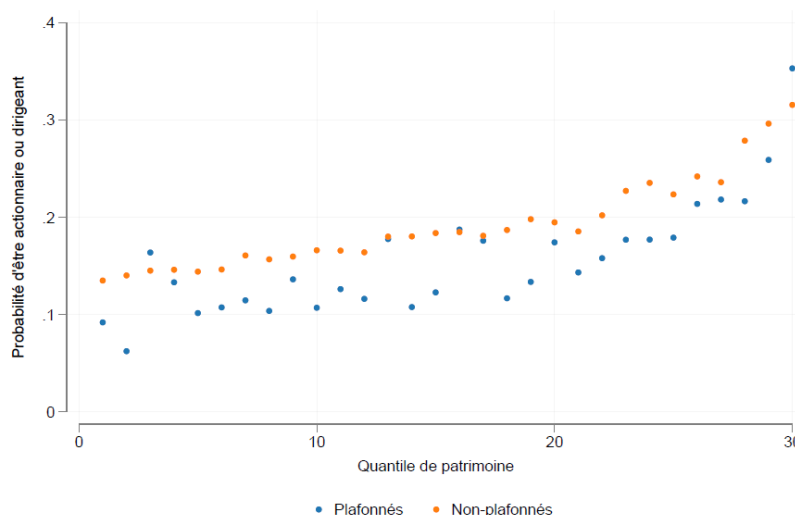
Lecture : 84 % des foyers assujettis à l'ISF en 2017 déclarant un patrimoine taxable entre 100 et 200 M€ bénéficient du plafonnement.

Source : calculs France Stratégie, à partir du panel ISF/IFI de la DGFIP

¹ Une partie des plafonnés ont d'ailleurs des revenus fiscaux très faibles : un foyer plafonné sur dix déclarait moins de 400 euros de RFR annuel, un sur quatre moins de 11 000 euros. Rappelons qu'on peut déclarer des RFR très faibles, en imputant des déficits (fonciers, BIC/BNC).

Troisième enseignement : les plafonnés n'étaient que minoritairement des dirigeants d'entreprise. C'est ce que révèle l'étude de Bach *et al.* (2023b)¹ à partir de l'appariement entre données d'entreprise et données sur les contribuables². Même dans le haut de la distribution des patrimoines ISF, on compte au plus 30 % de dirigeant ou d'actionnaire de référence (c'est-à-dire possédant plus de 10 % du capital social d'une entreprise) parmi les plafonnés. Les contribuables plafonnés étaient âgés de 67,6 ans en moyenne, soit à peine moins que les foyers non plafonnés, âgés de 69,2 ans (Bach *et al.*, 2023b). Les plafonnés sont beaucoup plus âgés que les contribuables à haut revenu de capitaux mobiliers (57 ans pour ceux percevant 100 000 euros de RCM ou plus, voir le point « Portrait-robot des contribuables "gagnants" des réformes du PFU et de l'IFI » de la sous-section 2.2 du [Chapitre 1](#)). On note enfin que les plafonnés à l'ISF sont un peu moins souvent entrepreneurs ou actionnaires de référence que les non plafonnés de même niveau de patrimoine (Graphique 28).

Graphique 28 – Part de dirigeants d'entreprise, ou d'actionnaires à plus de 10 % d'une entreprise, par quantile de patrimoine ISF



Lecture : la probabilité d'être dirigeant ou actionnaire croît à mesure que le patrimoine augmente et cette probabilité est assez semblable selon qu'on soit plafonnés ou pas.

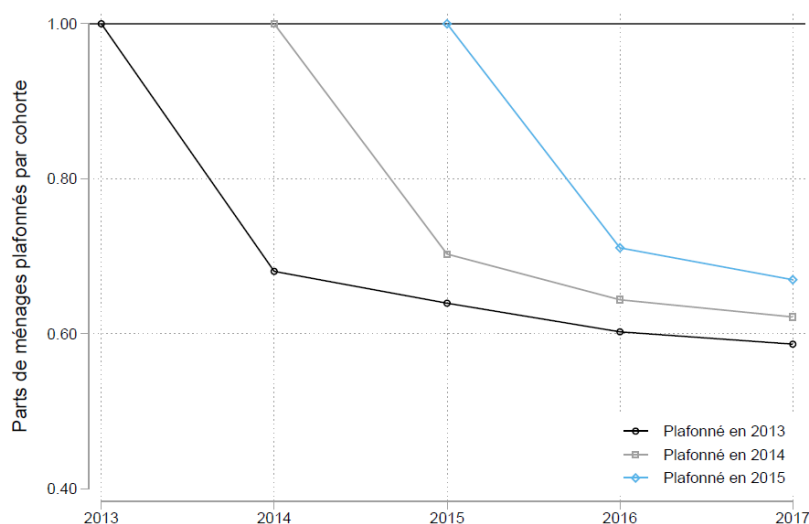
Source : Bach *et al.* (2023b), p. 27, à partir du fichier POTE et du panel ISF-IFI (DGFIP) et de la base B2A appariant contribuables et entreprises (IPP, DGFIP et CASD)

¹ Bach L., Bozio A., Guillouzouic A. et Malgouyres C. (2023b), *Le plafonnement de l'impôt sur la fortune*, rapport IPP n° 46, Institut des politiques publiques, octobre. Ce rapport est disponible [sur le site de France Stratégie](#).

² L'appariement entre les fichiers POTE et les fichiers BIC-IS et ceux de l'INPI a été réalisé en 2021 dans le cadre des travaux commandités à l'IPP par France Stratégie. Le lecteur peut se référer au [Troisième rapport du comité d'évaluation de la fiscalité du capital](#) pour plus de détails sur cet appariement.

Quatrième enseignement : une majorité de plafonnés l'était de manière systématique d'une année sur l'autre. Parmi les foyers plafonnés sur une année n , environ 7 sur 10 l'étaient l'année suivante selon les chercheurs de l'IPP (Graphique 29). Au bout de quatre ans, environ 60 % des plafonnés de 2013 l'étaient toujours. Le plafonné médian est un contribuable ayant des revenus déclarés faibles au regard de son patrimoine, non pas exceptionnellement sur une année, mais durablement.

Graphique 29 – Persistance dans le temps du plafonnement ISF, pour les foyers plafonnés en 2013, 2014 et 2015



Lecture : parmi les foyers plafonnés à l'ISF en 2013, 60 % étaient toujours plafonnés en 2016.

Source : Bach et al. (2023b), p. 28, à partir des fichiers ISF/IFI de la DGFIP

L'examen de la composition du patrimoine des plafonnés montre qu'ils possédaient plus de liquidités que les non plafonnés. Bach et al. (2023b) ont analysé la composition du patrimoine des foyers plafonnés dont le patrimoine varie entre 2,57 et 200 millions d'euros¹, soit plus de 90 % du nombre total de plafonnés. Les foyers plafonnés disposaient en moyenne de plus de 3 millions d'euros d'encours d'assurance-vie, de 1,5 million d'euros de liquidités et d'environ 1 million d'euros de résidence principale (valeur avant abattement). Ces trois catégories d'actif, qui ne génèrent pas par nature de revenu fiscal, constituent environ 41 % du patrimoine des plafonnés. On retrouve le même ordre de grandeur chez les non plafonnés (38 % d'actifs ne générant pas de revenu fiscal). Mais compte tenu du niveau de patrimoine plus élevé des plafonnés et de la progressivité de

¹ Entre 2011 et 2017, seuls les foyers dont le patrimoine taxable à l'ISF dépassait 2,57 millions avaient l'obligation de remplir une déclaration de patrimoine détaillant les différents types d'actifs possédés. Les données sur les contribuables avec un patrimoine supérieur à 200 millions d'euros sont indisponibles.

l'ISF, les actifs ne générant pas de revenu induisaient des montants d'ISF avant plafonnement beaucoup plus lourds à payer que pour les contribuables ISF non plafonnés.

La part d'actif mobilier est beaucoup plus élevée chez les plafonnés (52 %) que chez les non plafonnés (41 %) qui possèdent de l'immobilier hors résidence principale en plus grande proportion (25 % pour les non plafonnés, contre 12 % pour les plafonnés).

Tableau 18 – Valeur moyenne des différentes catégories d'actifs des foyers ISF plafonnés et non plafonnés

Type d'actif	Foyers ISF plafonnés		Foyers ISF non plafonnés	
	Moyenne	En % du patrimoine brut	Moyenne	En % du patrimoine brut
Résidence principale	978 000 €	7 %	681 000 €	14 %
Autres actifs immobiliers	1 736 500 €	12 %	1 217 200 €	25 %
Assurance-vie	3 191 000 €	23 %	557 000 €	11 %
Liquidités (hors assurance-vie)	1 486 000 €	11 %	639 000 €	13 %
Autres actifs mobiliers	7 396 100 €	52 %	2 007 100 €	41 %
Dettes	858 500 €	6 %	374 000 €	8 %
Patrimoine ISF brut	14 140 300 €	100 %	4 847 000 €	100 %
Patrimoine ISF net	13 281 800 €	94 %	4 473 100 €	92 %

Note : en 2017, seuls les foyers dont le patrimoine taxable à l'ISF dépassait 2,57 millions avaient l'obligation de déclarer la composition de leur patrimoine. Le montant et la composition des patrimoines dépassant 200 millions d'euros ne sont pas inclus dans les données disponibles dans le CASD.

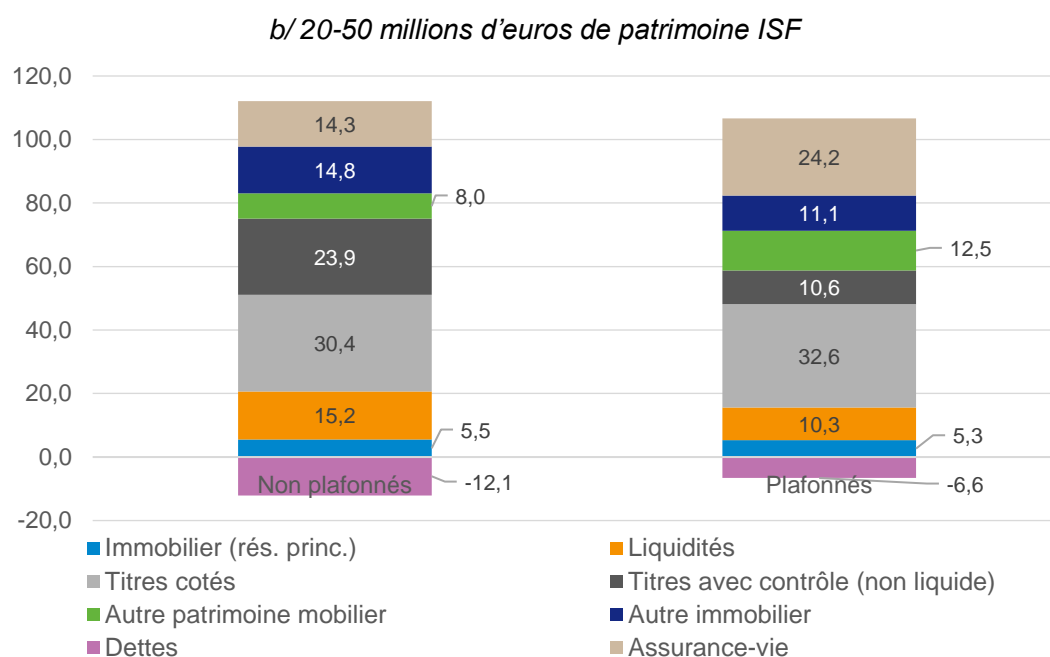
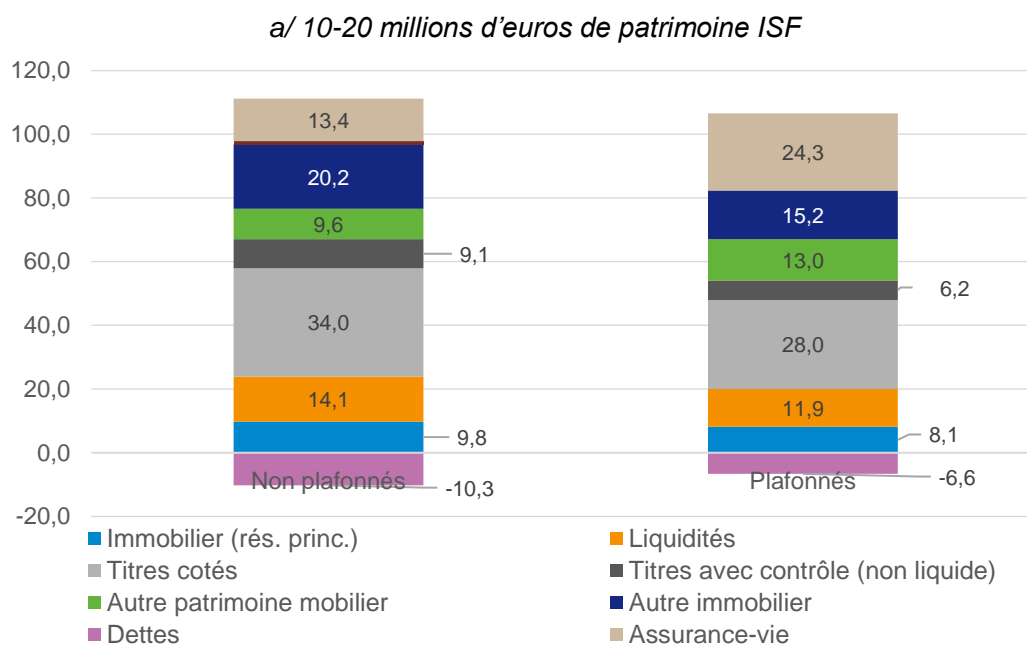
Champ : 98 461 foyers dont le patrimoine taxable à l'ISF est compris entre 2,57 et 200 millions d'euros en 2017.

Source : calculs France Stratégie, d'après Bach et al. (2023b), à partir du fichier POTE et du panel ISF (DGFIP)

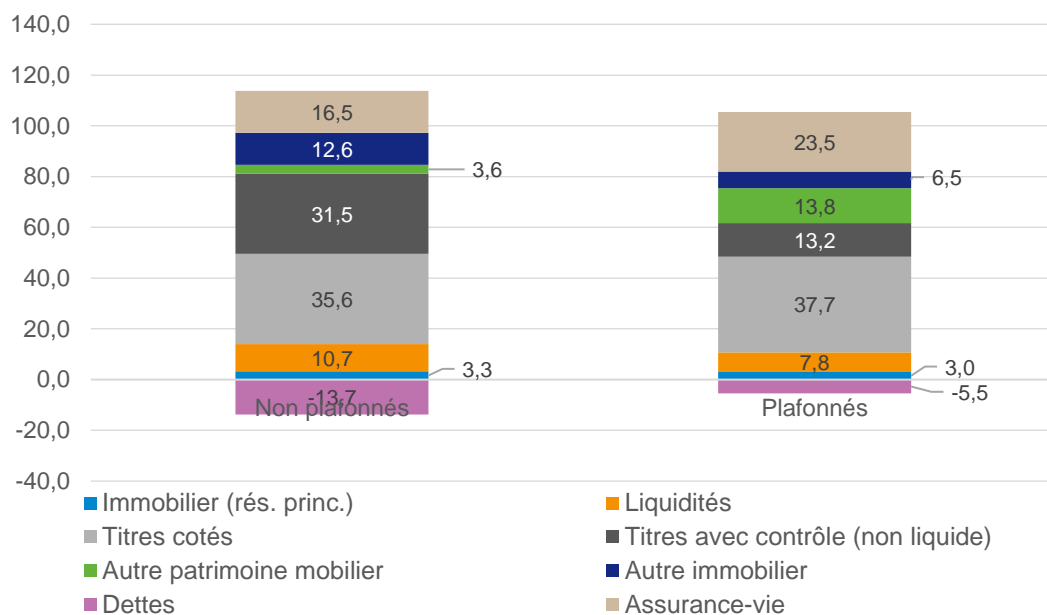
Ces différences de composition de patrimoine sont liées, en partie, au fait que les plafonnés sont beaucoup plus fortunés au sens de l'ISF que les non plafonnés. Lorsqu'on raisonne à niveau de patrimoine comparable (Graphique 30), la composition du patrimoine varie moins entre les deux catégories.

Deux éléments sont à noter. D'une part, les plafonnés ont plus de liquidités et d'assurance-vie que les non plafonnés, quel que soit le niveau de patrimoine. D'autre part, au-delà de 20 millions d'euros de patrimoine, la part des titres de propriété non coté avec contrôle (via le pacte Dutreil principalement) est plus élevée chez les non plafonnés que chez les plafonnés. Dans le haut de la distribution des patrimoines, les entrepreneurs type Dutreil sont donc plutôt non plafonnés, car ils bénéficient déjà d'un abattement à 75 % pour le calcul de leur ISF.

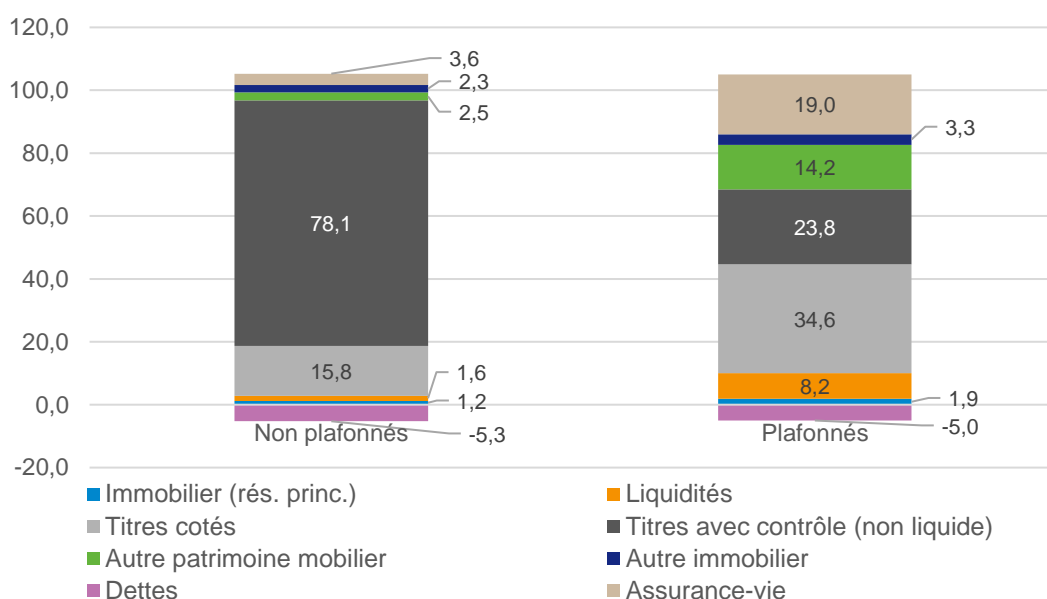
Graphique 30 – Composition du patrimoine des plafonnés et non plafonnés, par montant de patrimoine ISF en 2017



c/ 50-100 millions d'euros de patrimoine ISF



d/ > 100 millions d'euros de patrimoine ISF



Note : en 2017, seuls les foyers dont le patrimoine taxable à l'ISF dépassait 2,57 millions avaient l'obligation de déclarer la composition de leur patrimoine. Le montant et la composition des patrimoines dépassant 200 millions d'euros ne sont pas inclus dans les données disponibles dans le CASD.

Champ : 98 461 foyers dont le patrimoine taxable à l'ISF est compris entre 2,57 et 200 millions d'euros.

Lecture : en 2017, pour les contribuables ISF dont le patrimoine taxable était supérieur à 100 millions d'euros, la part des titres avec contrôle (non liquide) dans le patrimoine taxable était de l'ordre de 78,1 % pour les non-plafonnés, contre 23,8 % pour les plafonnés.

Source : Bach et al. (2023b), p. 29, à partir du fichier POTE et du panel ISF-IFI (DGFIP)

Toutes ces données dessinent une esquisse des foyers plafonnés avant la réforme de 2018. Il s'agissait de personnes âgées, au même titre que le contribuable ISF moyen, qui pour une majorité d'entre eux étaient plafonnés tous les ans. Par rapport aux assujettis à l'ISF non plafonnés, ils avaient à la fois un patrimoine taxable plus élevé, et des revenus fiscaux de référence plus faibles. Une part importante de leur patrimoine était constituée de liquidités et en particulier d'assurance-vie, un type d'actif générant des revenus capitalisés et donc non déclarés à l'impôt sur le revenu. Les propriétaires à patrimoine « modéré » et à très faibles revenus – dont un des archétypes serait le retraité de l'Île de Ré – ne constituaient qu'une minorité des plafonnés. Les entrepreneurs en constituaient une proportion significative mais non majoritaire.

2.2. Quels effets comportementaux de la suppression ponctuelle du plafonnement en 2012 ?

Dans le deuxième chapitre de leur étude, Bach *et al.* (2023a) mesurent l'effet de la suppression ponctuelle du plafonnement, intervenue en 2012, sur les comportements de vente d'actifs par les contribuables à l'ISF. La suppression du plafonnement constitue, selon les chercheurs, une « expérience naturelle » instructive, permettant de comprendre en retour d'éventuels effets distorsifs évités par le plafonnement. Une justification du plafonnement est en effet d'éviter aux contribuables d'avoir à vendre leurs actifs pour payer l'impôt, ce qui est constitutif d'une rupture d'égalité devant l'impôt et touche au droit de propriété. Les données présentées par les chercheurs de l'IPP ne semblent pas compatibles avec un effet fort du déplafonnement sur les comportements observés en 2012. Les revenus des contribuables déplafonnés ont bien augmenté en 2012, mais n'ont pas baissé ensuite, cette hausse serait ainsi, selon l'IPP, liée à un phénomène naturel de « retour à la moyenne » plutôt qu'au déplafonnement. La méthode et les données mobilisées ne permettent toutefois pas de neutraliser de manière satisfaisante cet effet de retour à la moyenne pour estimer l'effet propre au déplafonnement.

Rappelons tout d'abord le contexte de la suppression ponctuelle du plafonnement en 2012. Avant cette année, le taux marginal de l'ISF était de 1,8 %, avec un système de plafonnement des impôts directs (IR, ISF et prélèvements sociaux) à 85 % du revenu fiscal de référence, lui-même plafonné à 50 % du montant d'ISF (le système du plafonnement du plafonnement). En parallèle, un système de bouclier fiscal limitait à 50 % du revenu fiscal le montant cumulé des trois impôts directs susnommés, de la taxe d'habitation et de la taxe foncière.

En 2012, le système du bouclier fiscal a été supprimé. Deux impôts sur la fortune ont été prélevés sur les contribuables ISF. D'une part, un ISF non plafonné dont le taux marginal avait

été ramené à 0,5 % par la loi de finances pour 2012¹. En outre, une contribution exceptionnelle sur la fortune (CEF), non plafonnée, d'un taux marginal à 1,3 % a été votée en cours d'année 2012 pour ne s'appliquer qu'en 2012. Au total, les contribuables ISF ont donc été redevables d'un prélèvement au taux marginal de 1,8 %, sans plafonnement sur leur patrimoine de 2012. À partir de 2013, l'ISF a été réformé à nouveau, avec un taux marginal de 1,5 % et un plafonnement de l'IR, de l'ISF et des prélèvements sociaux à 75 % des revenus.

La mise en place de la CEF a été rétroactive : votée à la suite des élections présidentielles et législatives de 2012, elle s'est appliquée sur les patrimoines déclarés au 1^{er} janvier 2012. Parce qu'elle n'a pas été anticipable, cette réforme permet en principe de mesurer l'effet causal d'un déplafonnement sur les comportements des contribuables.

Bach *et al.* (2023b) ont cherché à déterminer dans quelle mesure la suppression du plafonnement a contraint les contribuables ISF à vendre leurs actifs pour payer leur impôt en 2012. La méthode retenue est celle de la « différences de différences », qui consiste à suivre dans le temps des foyers traités, fortement affectés par la réforme, et des foyers de contrôle.

Le groupe de traitement est ici constitué des foyers qui auraient été plafonnés si le dispositif en vigueur en 2011 avait été maintenu en 2012, c'est-à-dire ceux dont l'ISF, l'IR et les prélèvements sociaux dépassent 85 % du revenu. Les sources fiscales de 2012 ne permettent pas d'identifier directement ces foyers. Les chercheurs de l'IPP ont donc estimé pour chaque contribuable ISF un taux d'imposition du revenu à partir des variables disponibles. Cette estimation n'est qu'une approximation, puisque les prélèvements sociaux ainsi que le revenu pris en compte pour le plafonnement ne sont pas observés directement dans les sources.

Pour les différences de différences, deux groupes sont constitués. Le groupe des contribuables « traités » (groupe de traitement) dont le taux d'imposition dépassait 85 % des revenus et celui du groupe de contrôle dont le taux d'imposition était compris entre 20 % et 50 %².

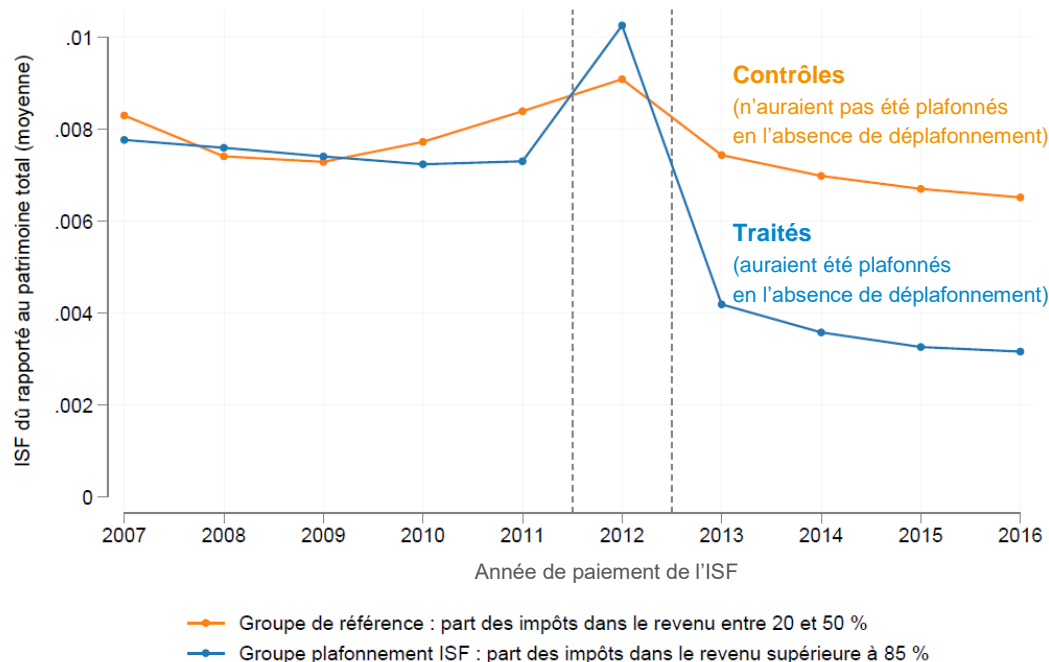
Le graphique 31 montre que le groupe de traitement a bien subi une hausse conséquente du taux d'imposition du patrimoine en 2012, par rapport au groupe de contrôle. La méthodologie suivie par les auteurs aboutit donc à résultat cohérent : le groupe de traitement subit une hausse plus importante de son taux d'imposition que le groupe de contrôle. On note que les taux d'imposition sont présentés ici hors effet du bouclier fiscal

¹ Le non plafonnement de cet ISF nouvelle formule a été validé par le Conseil constitutionnel eu égard au niveau réduit du taux d'imposition.

² Les contribuables dont le taux varie entre 50 et 85 % sont exclus de l'estimation par différences de différences, du fait de l'impossibilité de simuler avec précision leur appartenance au groupe de traitement ou au groupe de contrôle.

avant 2011 (faute de données sur ce point). Selon toute vraisemblance, le groupe de traitement bénéficiait beaucoup plus du bouclier fiscal que le groupe de contrôle.

Graphique 31 – Taux d'imposition pour les groupes de traitement et de contrôle (hors bouclier fiscal jusque 2011)

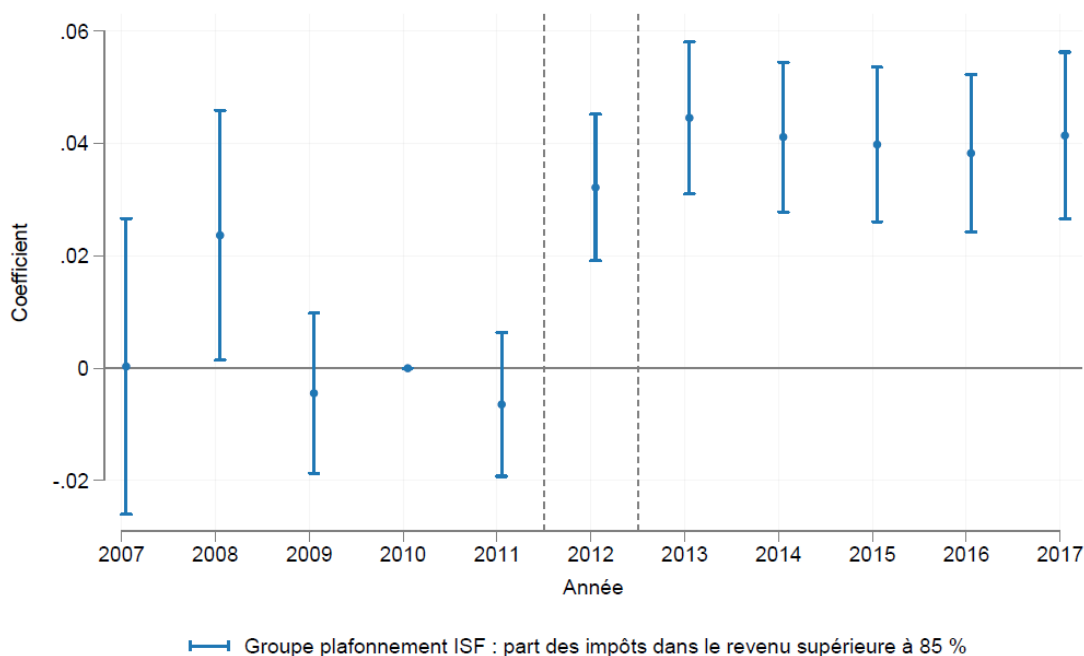


Lecture : en 2016, le taux d'imposition moyen de l'ISF était d'environ 0,35 % pour le groupe de traitement et d'environ 0,7 % pour le groupe de contrôle.

Source : Bach et al. (2023b), p. 38, à partir du fichier POTE et du panel ISF-IFI (DGFIP)

Les chercheurs de l'IPP se sont ensuite interrogés sur l'évolution du revenu des contribuables exposés au déplafonnement de l'ISF. Ces contribuables ont-ils augmenté leurs revenus en 2012 pour s'acquitter de leur impôt ? La réponse est oui (Graphique 32) : ceux qui appartiennent au groupe de traitement voient leur RFR augmenter de 3 % par rapport à ceux qui appartiennent au groupe de contrôle en 2012. Cette hausse se stabilise à 4 % ensuite. Néanmoins, Bach et al. (2023b) interprètent ce résultat comme un artefact statistique, dit de « retour à la moyenne ». Le raisonnement est le suivant : le groupe de traitement a été sélectionné sur la base d'un ratio revenu sur patrimoine particulièrement bas en 2011. En pratique, les individus plafonnés avaient des revenus particulièrement faibles cette année-là. Les années suivantes les revenus de ce groupe ont retrouvé un niveau moins exceptionnel, ce qui explique la hausse de revenu. Néanmoins, si le déplafonnement avait eu un effet causal fort sur le revenu en 2012, on aurait observé ensuite, à partir de 2013, une baisse relative des revenus du groupe de traitement. Le fait que les revenus du groupe de traitement ne baissent pas après 2012 par rapport au groupe de contrôle invalide l'idée d'une augmentation massive des revenus concentrée uniquement cette année-là.

Graphique 32 – Coefficient de différences de différences obtenu pour le ratio revenu sur patrimoine, pour le groupe de traitement



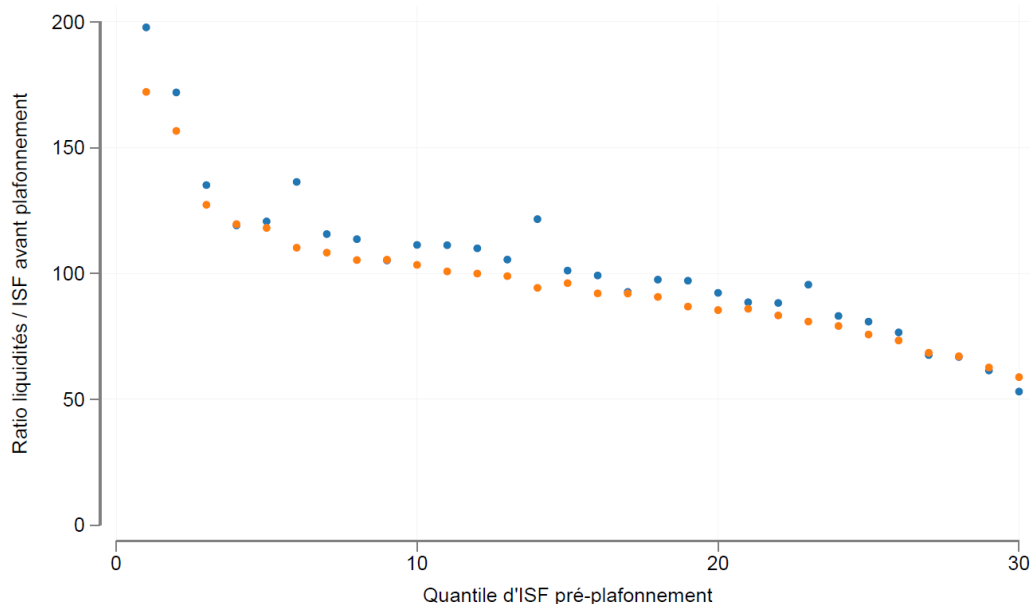
Lecture : par rapport au groupe de contrôle, le groupe de traitement a vu son ratio revenu sur patrimoine augmenter de 4 points supplémentaires entre 2010 et 2013.

Source : Bach et al. (2023b), p. 38, à partir du fichier POTE et du panel ISF-IFI (DGFIP)

Bach et al. (2023b) analysent ensuite la probabilité de déclarer des plus-values, qui est le signe d'une vente d'actifs et qui est moins sujette au problème du retour à la moyenne. Ils ne constatent aucune hausse relative des plus-values pour le groupe de traitement en 2012. Ils obtiennent peu ou prou les mêmes résultats en utilisant d'autres sous-échantillons, notamment en restreignant le groupe de traitement aux contribuables dont l'ISF à payer en 2012 est supérieur au double du revenu.

Selon les chercheurs de l'IPP, les liquidités détenues par les contribuables plafonnés, comme évoquées précédemment, leur ont sans doute permis d'éviter de vendre certains actifs non liquides pour payer l'ISF en 2012. Même au sein des foyers fiscaux devant acquitter les montants les plus importants d'ISF pré-plafonnement, les liquidités représentaient environ 50 fois l'impôt à payer (Graphique 33).

Graphique 33 – Liquidités détenues en moyenne, en années de montant d'ISF pré-plafonnement



Lecture : au sein du dernier trentième des plafonnés au montant d'ISF pré-plafonnement (3,33 % des plafonnés), les liquidités représentent 50 fois le montant d'ISF pré-plafonnement.

Source : Bach et al. (2023b), p. 25, à partir du fichier POTE et du panel ISF-IFI (DGFIP)

Si l'étude permet de documenter les contraintes de liquidité des contribuables ISF, elle ne permet pas d'apporter de conclusion sur les effets comportementaux qu'aurait une suppression permanente du plafonnement ou tout au moins d'une restriction du plafonnement (puisque le principe du plafonnement semble garanti par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, sauf à baisser fortement le taux du barème). Des analyses sur le plafonnement entre 1996 et 2006 pourraient apporter des éclairages utiles en ce sens, si des données fiscales détaillées étaient accessibles à l'avenir.

2.3. La réforme de 2018 a conduit beaucoup de ménages plafonnés à augmenter leur revenu fiscal de référence

Comme nous l'avons vu dans la sous-section 2.2 portant sur les entreprises, le plafonnement de l'ISF créait mécaniquement un taux d'imposition de 75 % sur les revenus supplémentaires des foyers plafonnés¹. Autrement dit, les plafonnés étaient très fortement

¹ Prenons l'exemple d'un individu dont le montant d'ISF avant plafonnement est de 30 000 d'euros, gagnant 20 000 euros de revenu par an. Pour simplifier, supposons que cet individu ne paye pas d'autre impôt que l'ISF. Après plafonnement, le montant de l'ISF à acquitter est égal à 15 000 euros (75 % de 20 000 euros). Si cet individu voit son revenu annuel passer à 40 000 euros, il doit s'acquitter de 30 000 euros d'ISF. L'impôt supplémentaire s'élève à 15 000 euros pour 20 000 euros de revenu supplémentaire, ce qui équivaut à un

incités à maintenir un faible niveau de revenu, voire, pour les contribuables pouvant assurer leur train de vie par leur société par exemple, à le baisser. Cet effet de « minoration des revenus », s'il est constaté, serait synonyme de moindres recettes fiscales, au titre des prélèvements sociaux et de l'impôt sur le revenu.

Les réformes de 2018 constituent une expérience naturelle permettant d'identifier l'existence ou non de cet effet de minoration des revenus. En effet, pour les foyers plafonnés à l'ISF, le taux d'imposition des revenus supplémentaires est passé en 2018 de 75 % à 45 %, et même de 75 % à 30 % pour les revenus soumis au PFU. Une partie des foyers ISF est certes restée plafonnée après 2018 au titre de l'IFI (20 % environ, voir Graphique 27 *supra*).

Encadré 7 – Le plafonnement réduisait la propension des entreprises contrôlées par des actionnaires plafonnés à verser des dividendes¹

L'effet du plafonnement sur les distributions de dividendes par les entreprises a été documenté par un travail de l'IPP commandité par France Stratégie (Bach *et al.*, 2021) et publié dans le troisième rapport du comité d'évaluation de la fiscalité du capital.

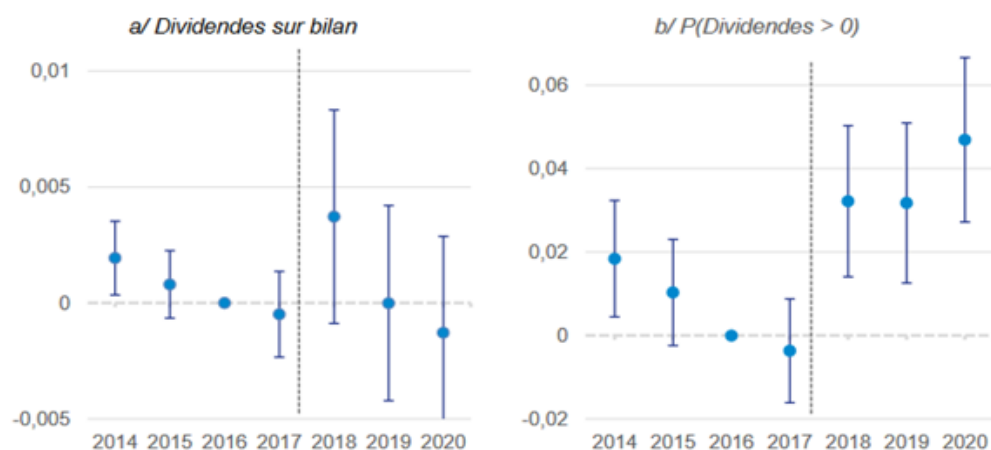
Les chercheurs de l'IPP ont comparé un groupe d'entreprises détenues majoritairement par des actionnaires plafonnés à l'ISF à un groupe d'entreprises de contrôle. Ce travail se base sur l'observation de l'ISF payé par les actionnaires de référence des sociétés taxées à l'IS, au moyen d'un appariement original réalisé par l'IPP entre plusieurs sources fiscales.

Bach *et al.* (2021) ont montré que les entreprises contrôlées majoritairement par des actionnaires plafonnés ont vu leur propension à distribuer des dividendes augmenter subitement après 2018, alors qu'elle suivait la même tendance que les autres entreprises avant cette date (Graphique 34b). Ce constat implique que le plafonnement réduisait la probabilité de distribuer des dividendes parmi les ETI. Les chercheurs de l'IPP n'ont en revanche pas mis en évidence d'effet significatif du plafonnement sur les montants de dividendes distribués (Graphique 34a).

taux marginal d'imposition de 75 %. En revanche, les revenus perçus au-delà de 40 000 euros ne font pas varier le montant d'ISF à payer.

¹ Résultats déjà présentés dans le [Troisième rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital](#).

Graphique 34 – Évolution des dividendes autour de la réforme de l'ISF comparant les entreprises plafonnées aux entreprises non plafonnées – Coefficients de régressions



Note : ce graphique présente les coefficients résultant de l'estimation en doubles différences. Les intervalles de confiance à 95 % sont construits sur la base d'écart-types groupés au niveau entreprise. Pour l'année 2020, les données ne portent que sur le premier semestre.

Lecture : Graphique 34a : par rapport aux groupes de contrôle, les entreprises plafonnées ont vu leur ratio dividende sur bilan augmenter de 0,4 point de pourcentage entre 2016 et 2018, comparativement aux entreprises non plafonnées. Graphique 34b : par rapport aux groupes de contrôle, les entreprises plafonnées ont vu leur probabilité de verser les dividendes augmenter de 3 points de pourcentage entre 2016 et 2018, comparativement aux entreprises non plafonnées.

Source : Bach et al. (2021), p. 93, à partir de BADS2A (DGFIP-ORBIS-INPI-IPP-CASD), cité dans le *Troisième rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital*, p. 158

Si l'effet de minoration des revenus lié au plafonnement existe alors on devrait constater une hausse des revenus des foyers ISF plafonnés par rapport aux non plafonnés après la réforme. Cet effet devrait s'observer dès 2017 puisque la fin de l'ISF en 2018 était actée dès les résultats de l'élection présidentielle. Si, au contraire, les revenus varient de la même manière au sein des deux groupes, alors on peut conclure à l'absence d'effet de minoration des revenus. C'est ce raisonnement, par contraposée, qu'ont suivi les chercheurs de l'IPP.

Bach *et al.* (2023b) mettent en œuvre une analyse en différences de différences, qui consiste à comparer un groupe de foyers exposés à la réforme – le groupe de traitement – à un groupe de contrôle. Le groupe de traitement rassemble les foyers dont le montant d'ISF/IFI avant plafonnement a baissé fortement après la réforme de 2018.

Le phénomène de retour à la moyenne, évoqué dans la section précédente, induit ici aussi une difficulté méthodologique importante. Comme les foyers plafonnés à l'instant ont par construction des revenus faibles, la probabilité qu'ils voient leur revenu augmenter les

années suivantes est plus élevée que les autres contribuables. Bach *et al.* (2023b) ont cherché à minimiser ce biais en se concentrant sur les foyers ISF durablement plafonnés, qui représentent environ 60 % des plafonnés chaque année, comme nous l'avons vu dans la section 2.1 de ce chapitre.

Le groupe de traitement est constitué des foyers dont le ratio ISF sur revenu est supérieur à 50 % en moyenne entre 2012 et 2016¹, qui ont une probabilité très importante d'être plafonnés. Le groupe de contrôle rassemble les contribuables dont le ratio ISF sur revenu est compris entre 20 et 50 % sur cette période, il contient ainsi des contribuables situés à proximité du seuil de plafonnement ISF. L'échantillon porte sur les contribuables observés sur l'ensemble des années 2011 à 2020. Afin d'éviter le parasitage des résultats par les valeurs extrêmes (ratios ISF sur RFR, ratios de revenus, etc.), ces dernières sont remplacées par une valeur plancher pour les valeurs basses (1^{er} centile de la distribution) ou plafond pour les valeurs hautes (99^e centile), selon la méthode dite de « winsorisation ». Les contribuables ayant plus de 200 millions d'euros de patrimoine au moins une année sont également exclus, faute de données sur leur montant d'ISF.

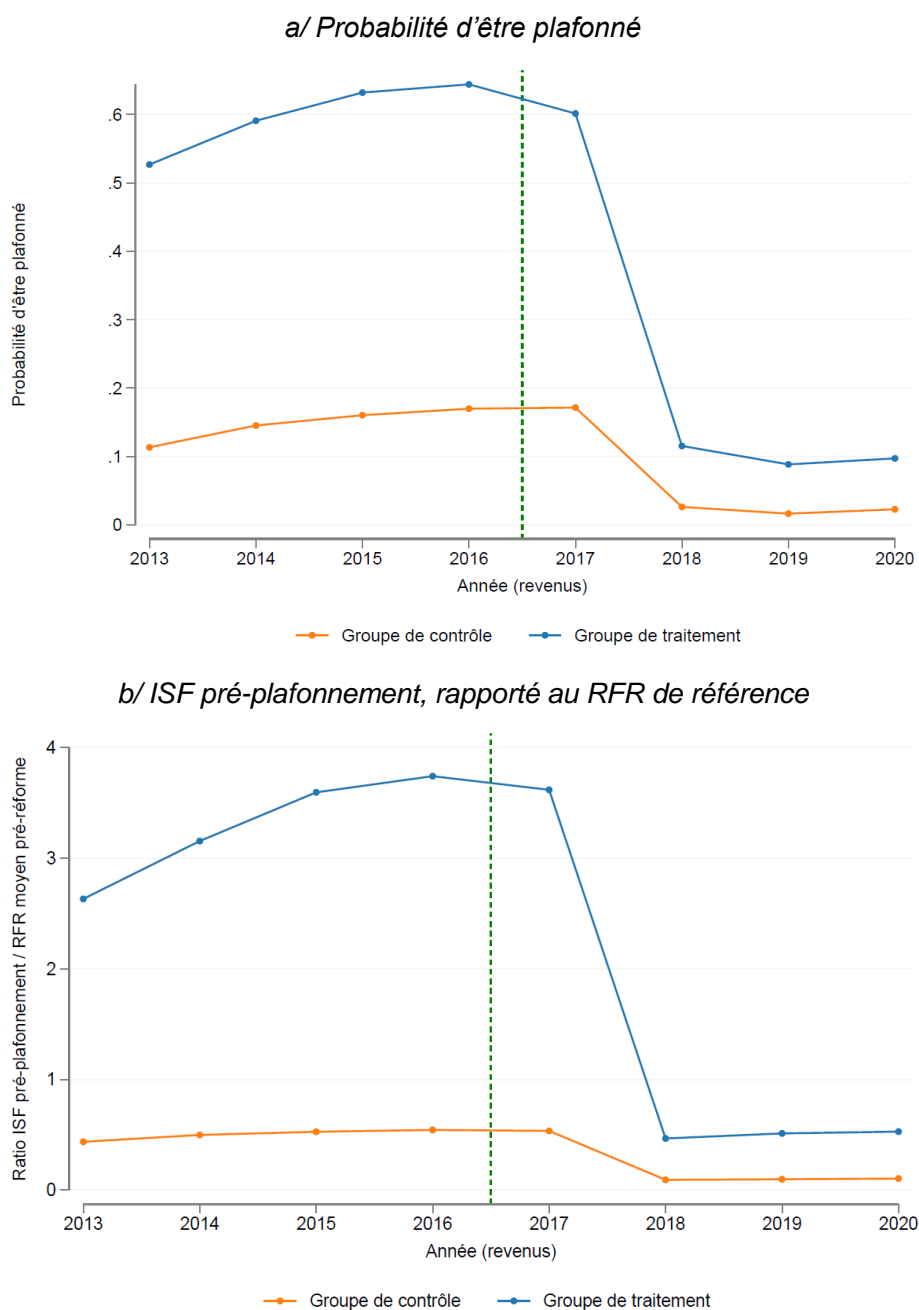
Avant 2017, les foyers des groupes de contrôle et de traitement ont des RFR de même ordre de grandeur (respectivement 70 000 et 90 000 euros). Leurs niveaux de salaires et de dividendes sont comparables, tandis que les revenus fonciers et d'indépendants sont plus faibles et négatifs dans le groupe de traitement. Les différences de probabilité d'être plafonné entre les deux groupes s'expliquent par leur niveau de patrimoine, deux fois plus élevé pour ceux qui appartiennent au groupe de traitement que pour ceux qui sont dans le groupe le contrôle.

L'évolution de la probabilité d'être plafonné et des montants d'ISF/IFI avant plafonnement entre 2013 et 2020 est conforme aux attentes (Graphique 35). La baisse des montants d'ISF/IFI à payer avant plafonnement est très forte pour ceux qui sont dans le groupe de traitement, de l'ordre de trois années de revenu d'avant 2016, contre six mois de revenus pour ceux qui appartiennent au groupe de contrôle.

Le groupe de traitement, qui a été le plus exposé à la réforme de 2018, voit son revenu fiscal de référence augmenter beaucoup plus rapidement que le groupe de contrôle (Graphique 36). On constate peu ou prou la même chose pour toutes les catégories de revenus. Certains revenus mobiliers augmentent fortement dès 2017 (rachats d'assurance-vie, plus-values mobilières) pour le groupe de traitement, relativement au groupe de contrôle. Pour les dividendes, la hausse a lieu en 2018 et non en 2017, probablement parce que les décisions de distribution de dividendes au sein des sociétés avaient déjà prises au moment où la fin du plafonnement a été votée.

¹ Plus précisément le ratio ISF sur revenu correspond au ratio « ISF moyen payé entre 2011 et 2015 » sur « revenu maximum observé entre 2011 et 2015 ».

Graphique 35 – Probabilité d'être plafonné et niveau d'ISF/IFI avant plafonnement pour le groupe de traitement et de contrôle



Note : le « RFR de référence » correspond au revenu fiscal de référence moyen avant 2016.

Lecture : entre 2017 et 2018, la probabilité d'être plafonné a baissé de 50 points de pourcentage pour le groupe de traitement et d'environ 15,5 points de pourcentage pour le groupe de contrôle. Sur la même période, le montant d'ISF rapporté au RFR de référence a fortement chuté pour le groupe de traitement et faiblement pour le groupe de contrôle.

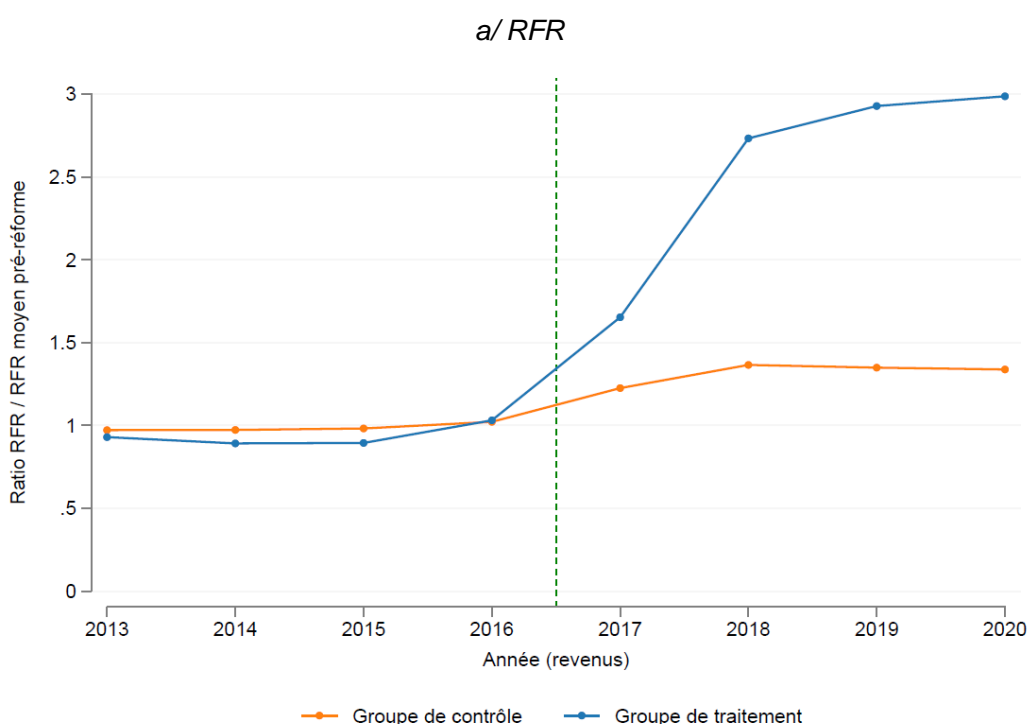
Source : Bach et al. (2023b), p. 61, à partir du fichier POTE et du panel ISF-IFI (DGFIP)

Ces résultats confirment donc l'hypothèse d'une minoration importante des revenus chez les plafonnés, en tout cas pour ceux qui l'étaient de manière récurrente.

En somme, la masse totale de RFR déclaré par l'échantillon de foyers plafonnés a été multipliée par 2,75 suite au passage de l'ISF à l'IFI. Selon les calculs des chercheurs de l'IPP, les recettes fiscales induites par cette hausse de revenu sont d'un montant équivalent au coût statique du plafonnement (l'écart entre ISF avant et après plafonnement). Il en résulte que le coût total du plafonnement, incluant l'effet de minoration des revenus, correspond au double du coût statique.

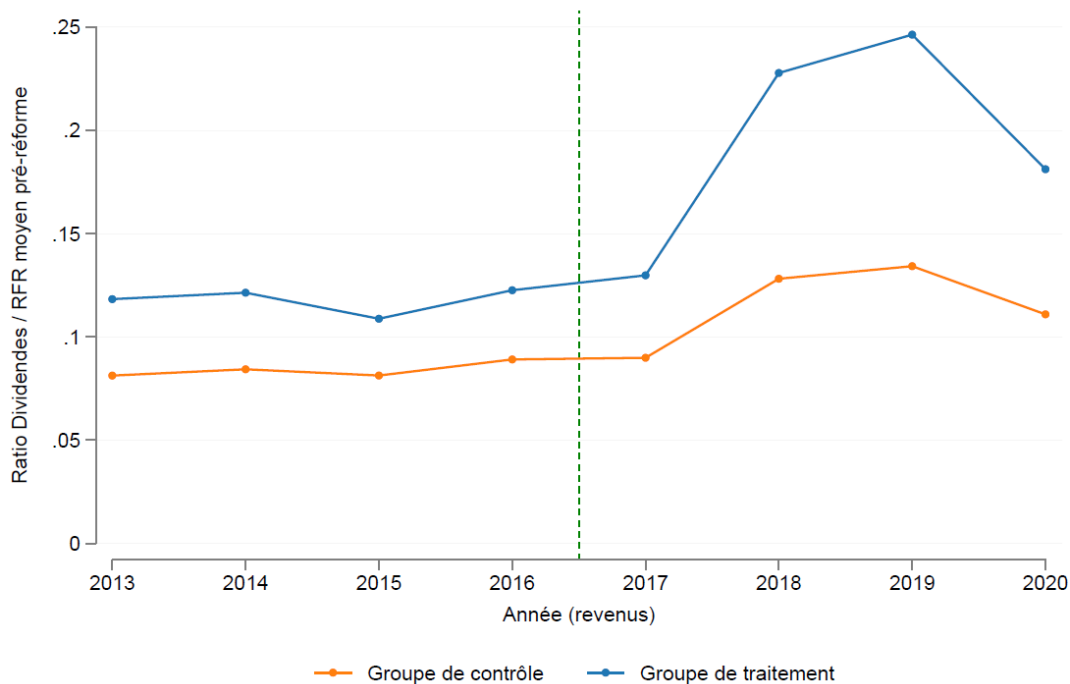
Si l'on extrapole à l'ensemble des foyers plafonnés ce résultat (obtenu sur un échantillon de 3 900 ménages plafonnés¹, représentant 30 % du coût statique du plafonnement pour l'ensemble des ménages plafonnés), on obtient un coût total d'environ 2 milliards pour 2016 (pour un coût statique de 1,1 milliard d'euros).

**Graphique 36 – Évolution des revenus deux catégories de contribuables
(en % du RFR moyen avant 2016)**

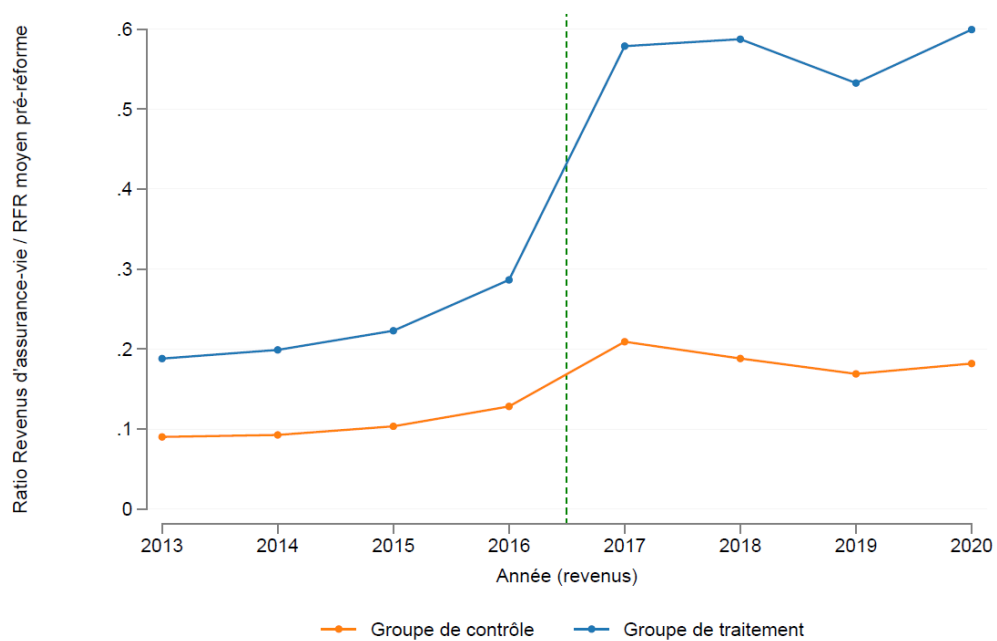


¹ On rappelle que l'échantillon est constitué d'individus observés en continu entre 2013 et 2020, dont l'ISF pré-plafonnement représente une part significative du revenu, et excluant les foyers dépassant les 200 millions de patrimoine.

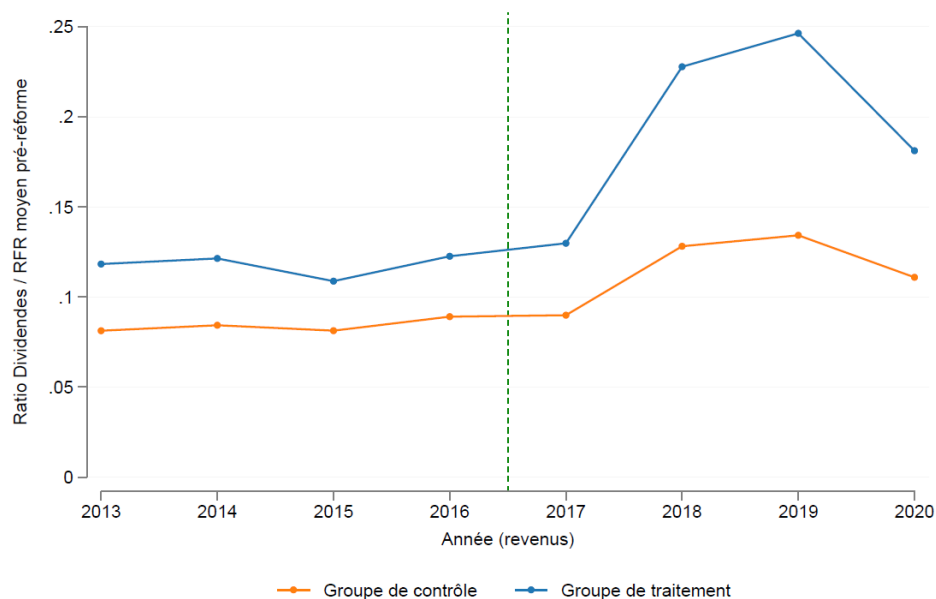
b/ Dividendes



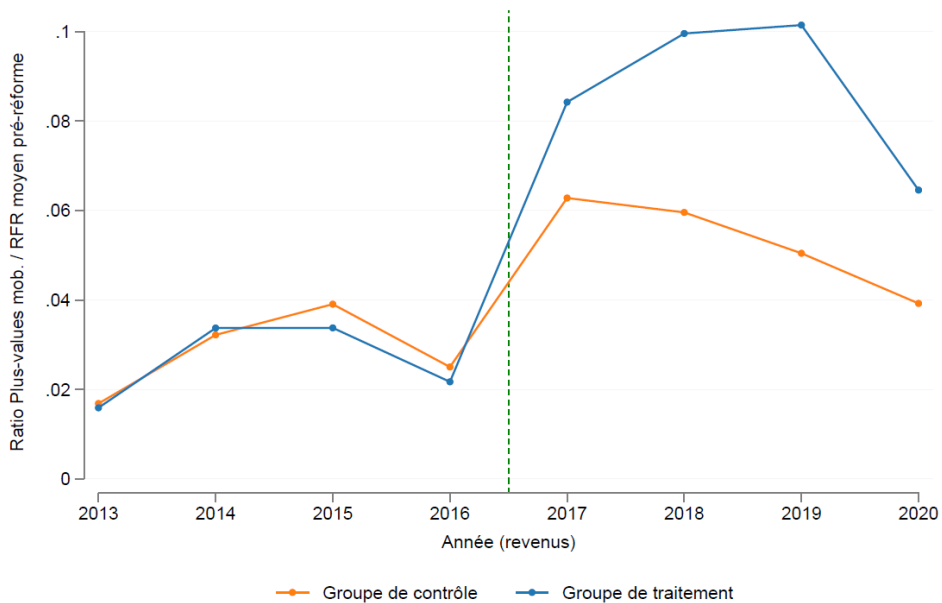
c/ Rachats d'assurances-vie

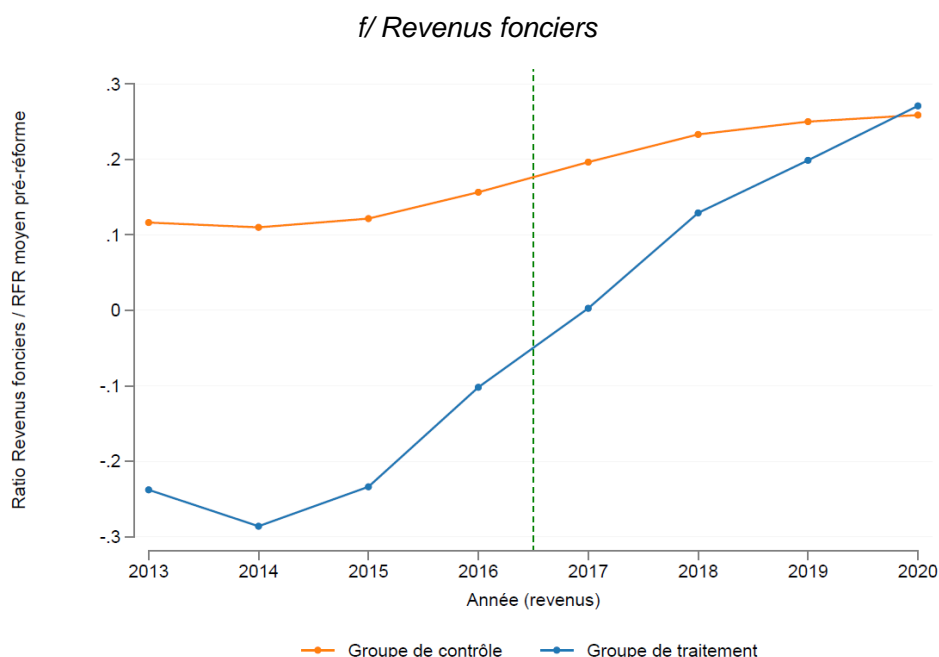


d/ Salaires et pensions



e/ Plus-values immobilières





Lecture : entre 2017 et 2018, le montant moyen de dividendes déclarés par le groupe de traitement est passé de 12,5 % à 23 % du RFR moyen du groupe traitement observé de 2013 à 2016.

Source : Bach et al. (2023b), p. 62, p. 65, p. 68, p. 70, p. 72 et p. 73, à partir du fichier POTE et du panel ISF-IFI (DGFIP)

3. L'ISF avait-il un impact négatif sur la dynamique des entreprises de taille intermédiaire (ETI) ?

L'un des enseignements des études menées dans le cadre des précédents rapports du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital est que les actionnaires des entreprises de taille intermédiaire (ETI) sont confrontés à des taux effectifs d'imposition à l'ISF élevés par rapport aux actionnaires d'autres catégories d'entreprises (TPE/PME, GE), mais que ces ETI ne semblent pas, comme on aurait pu s'y attendre, avoir distribué abondamment des dividendes pour permettre aux actionnaires de s'acquitter de l'ISF. Par ailleurs, aucun effet apparent de l'ISF n'a été identifié sur la dynamique (évolution des investissements) des entreprises dont les actionnaires étaient davantage assujettis à l'ISF.

3.1. Les actionnaires des entreprises de taille intermédiaire étaient confrontés à des taux d'imposition effectifs de l'ISF plus élevés que les autres catégories d'entreprise

Pour mesurer le poids de l'ISF sur les entreprises, les auteurs de l'étude de Bach *et al.* (2021) ont jugé nécessaire d'agréger les taux d'imposition à l'ISF de l'ensemble des actionnaires, dès lors que l'intégralité du capital social n'est pas détenue par une personne unique. Ainsi,

l'exposition d'une entreprise au paiement de l'ISF est définie comme la simple moyenne des taux d'imposition des actionnaires pondérée par la part que chacun d'entre eux détient (pour plus de détails, voir Encadré 6 *supra*). Ces taux d'imposition effectifs sont considérés comme étant le flux de paiement de l'ISF de chacun des actionnaires, rapportés à leur revenu économique, c'est-à-dire leurs revenus perçus et les profits de l'entreprise non distribués qui leur sont réalloués. L'exposition d'une entreprise à l'ISF peut donc être élevée si les montants d'ISF payés par les actionnaires sont particulièrement élevés, ou si les revenus des actionnaires ou les profits de l'entreprise sont particulièrement faibles.

Afin de mieux appréhender comment l'ISF a pu amplifier les contraintes de liquidités et de crédit des entreprises, les auteurs présentent comment le taux d'imposition effectif varie entre entreprises selon qu'elles présentent des caractéristiques qui prédisent un accès plus difficile au financement externe, à l'instar de la taille de l'entreprise. Pour définir les catégories d'entreprises en fonction de leur taille, les auteurs exploitent la valeur ajoutée totale de l'ensemble des entreprises pour créer des quintiles pondérés par la valeur ajoutée. Pour ce faire, les entreprises sont triées par ordre croissant de valeur ajoutée, et classées dans des groupes tels que chaque groupe représente un cinquième de la valeur ajoutée totale des entreprises. Ils appliquent ensuite aux données consolidées les critères de la LME ([loi de modernisation de l'économie](#)) afin de recréer les catégories de taille à partir des données consolidées. Chaque quintile représente donc ici 20 % de la valeur ajoutée totale.

La composition des catégories d'entreprise définies par les quintiles pondérés est affichée dans le Tableau 19. À la lecture du tableau, on constate que les catégories contiennent un nombre très variable d'entreprises : 1,2 million d'entreprises dans le premier quintile et 244 dans le dernier. La valeur ajoutée moyenne au sein de chaque catégorie varie dans les mêmes proportions entre 100 000 euros et 434 millions. Environ 94 % des entreprises dans la première catégorie sont des TPE alors que les ETI sont principalement représentées dans les catégories 4 et 5. Les grandes entreprises sont quasiment exclusivement incluses dans la catégorie 5.

Tableau 19 – Statistiques descriptives par quintile pondéré de valeur ajoutée

Qtile VA	N	TE moyen	Moyen RFR	VA moyenne (en millions d'euros)	TPE (%)	PME (%)	ETI (%)	GE (%)
1	1,2 M	0,006	0,010	0,1	94,5	5,5	0,0	0,0
2	124 433	0,007	0,013	0,9	21,4	78,6	0,0	0,0
3	28 308	0,010	0,029	3,7	4,2	94,5	1,3	0,0
4	4 429	0,012	0,065	23,9	1,5	35,1	63,3	0,1
5	244	0,006	0,122	434,0	1,6	1,2	70,1	27,0

Note : ce tableau présente des statistiques descriptives concernant les entreprises classées par quintile de valeur ajoutée pondéré. Afin de construire ces quintiles pondérés, les entreprises sont triées par ordre croissant de leur valeur ajoutée croissante, et classées dans des groupes telle que chaque groupe représente un cinquième de la valeur ajoutée totale des entreprises.

Source : Bach et al. (2021), p. 63, à partir de BADS2A (DGFIP-ORBIS-INPI-IPP-CASD)

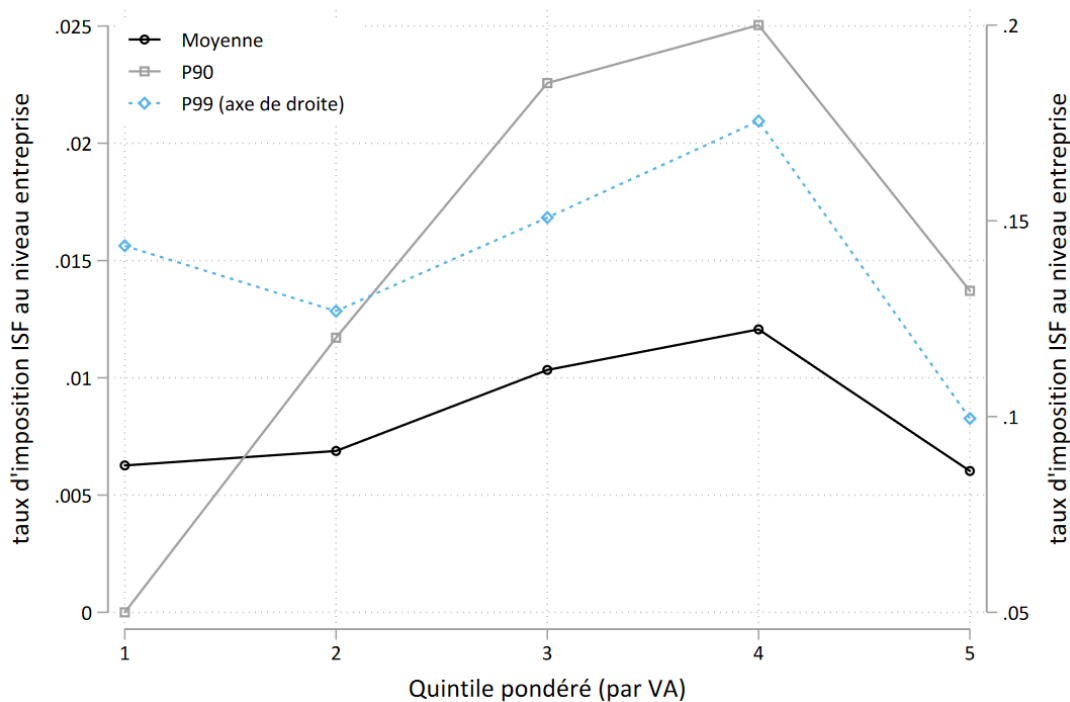
Une fois les catégories d'entreprises bien définies, les auteurs produisent un graphique (Graphique 37) illustrant l'évolution du taux d'imposition effectif de l'ISF en fonction du quintile pondéré de valeur ajoutée auquel appartient l'entreprise (en d'autres termes, en fonction des différentes catégories d'entreprises : TPE, PME, ETI et GE). Trois indicateurs sont considérés ici : la moyenne et le neuvième décile (axe de gauche) et le 99^e centile supérieur (axe de droite).

L'analyse de ce graphique montre que le taux effectif tend d'abord à augmenter avec la taille, culmine au sein de la quatrième catégorie (sur cinq) et décline ensuite. Selon les auteurs, ce sont donc les entreprises de taille intermédiaire – représentant 63 % des entreprises du quatrième quintile – qui font face en moyenne aux taux les plus élevés, même si les différences entre catégories demeurent modestes.

Il est important de noter que les taux d'imposition effectifs ont été calculés en utilisant comme dénominateur le revenu économique. Or ce revenu est constitué du revenu fiscal auquel sont ajoutés les profits ou pertes non distribués par l'entreprise. Sachant que les pertes viennent diminuer le dénominateur et pourrait avoir tendance à générer des valeurs très élevées dans le haut de la distribution, les auteurs ont refait les mêmes analyses en utilisant uniquement le revenu fiscal de référence qui, lui, ne contient pas les valeurs négatives dues aux pertes comme c'est le cas du revenu économique (Graphique 37 et Graphique 38). À la lecture de ce graphique, on peut aisément constater que les taux d'imposition moyens sont largement supérieurs, ce qui n'est pas surprenant dans la mesure où les profits sont en moyenne positifs. Par ailleurs, il est constaté que le centile supérieur est largement plus élevé, ce qui suggère selon l'étude de Bach *et al.* (2021) que

les pertes (incluses dans la définition précédente du taux d'imposition) ne semblent pas augmenter significativement la dispersion des taux d'imposition.

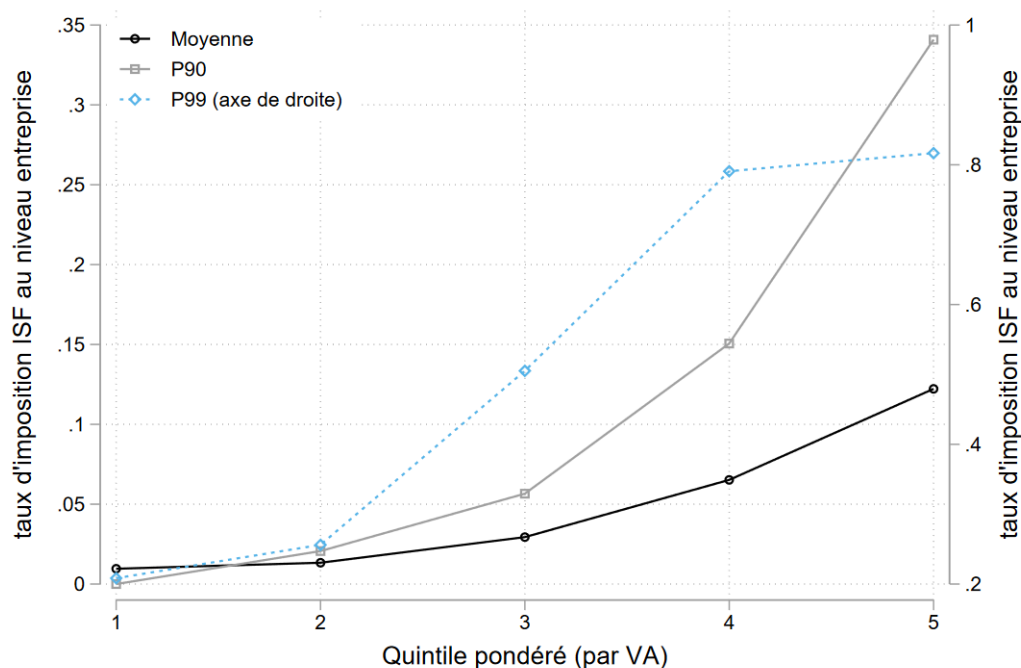
Graphique 37 – Taux d'imposition à l'ISF (en fonction du revenu économique) selon la valeur ajoutée



Note : ce graphique représente les taux d'imposition effectifs à l'ISF au niveau entreprise par quintile pondéré de la valeur ajoutée des entreprises. Afin de construire ces quintiles pondérés, les entreprises sont triées par ordre croissant de valeur ajoutée, et classées dans des groupes tels que chaque groupe représente un cinquième de la valeur ajoutée totale des entreprises. L'échelle de gauche représente la moyenne et le neuvième décile, tandis que l'échelle de droite représente le 99^e centile supérieur.

Lecture : au dernier quintile, le taux d'imposition ISF moyen est de l'ordre de 0,65 %, le taux d'imposition ISF du neuvième décile est de l'ordre de 1,4 % tandis que celui du centile supérieur est de l'ordre de 10 %.

Source : Bach et al. (2021), p. 61, à partir de BADS2A (DGFIP-ORBIS-INPI-IPP-CASD)

Graphique 38 – Taux d'imposition à l'ISF (en fonction du RFR) selon la valeur ajoutée

Note : ce graphique représente les taux d'imposition effectifs à l'ISF au niveau entreprise par quintile pondéré de la valeur ajoutée des entreprises. Afin de construire ces quintiles pondérés, les entreprises sont triées par ordre croissant de leur valeur ajoutée croissante, et classées dans des groupes telle que chaque groupe représente un cinquième de la valeur ajoutée totale des entreprises. Ici, le taux d'imposition est exprimé en fraction du revenu fiscal de référence et non du revenu économique comme dans le graphique 37.

Lecture : au dernier quintile, le taux d'imposition ISF moyen est de l'ordre de 13 %, le taux d'imposition ISF du neuvième décile est de l'ordre de 34 % tandis que celui du centile supérieur est de l'ordre de 81 %.

Source : Bach *et al.* (2021), p. 62, à partir de BADS2A (DGFIP-ORBIS-INPI-IPP-CASD)

3.2. Aucun effet de l'ISF n'a pu être identifié, sur la dynamique des ETI ou sur un surversement de dividendes

Les statistiques descriptives présentées à la section précédente ont révélé que les ETI sont confrontés à des taux d'imposition effectifs plus élevés que les autres catégories d'entreprise. Cela implique théoriquement que les actionnaires de cette catégorie d'entreprise possédant un pouvoir sur la politique de distribution des dividendes devraient chercher à augmenter les montants des dividendes afin de leur permettre de s'acquitter de l'ISF. On pourrait donc s'attendre à un surversement des dividendes de la part de ces entreprises. Les travaux empiriques de Bach *et al.* (2021) ont investigué cette question et ont échoué à identifier une réaction spécifique de la part de cette catégorie d'entreprises eu égard aux taux d'imposition effectifs élevés de l'ISF. Par conséquent, ces résultats ne permettent donc pas de valider l'argument selon lequel l'ISF conduirait à une politique de distribution importante de dividendes afin de permettre aux actionnaires de s'acquitter de l'impôt.

Cette sous-section vise à présenter les résultats de l'évaluation des effets des réformes de l'ISF (remplacement de l'ISF par l'IFI) non seulement sur les montants des dividendes versés par les ETI mais aussi sur la dynamique de cette catégorie d'entreprise.

Il importe de rappeler que les auteurs adoptent ici une acception large des entreprises de taille intermédiaire, en considérant les entreprises dont l'effectif consolidé est compris entre 50 et 5 000 salariés.

Données et méthode

Mesure de l'exposition à la réforme et méthode d'estimation

La mesure de l'exposition à la réforme des entreprises nécessite d'abord d'estimer la variation du taux d'imposition des foyers fiscaux actionnaires des entreprises qui est causée par la réforme et non par l'évolution de leur patrimoine. Les auteurs calculent une variation du taux d'exposition en comparant le taux d'imposition à l'ISF auquel l'individu est confronté avant la réforme au taux d'imposition à l'IFI auquel il serait confronté après la réforme si ses patrimoines et revenus imposables étaient restés exactement au niveau juste avant la réforme. L'exposition d'une entreprise à la réforme est ensuite construite comme la somme pondérée des expositions de ses détenteurs. Autrement dit, les auteurs calculent la moyenne des taux d'imposition des actionnaires (rapportés à leur revenu) pondérée par la part que chacun d'entre eux détient de l'entreprise, sous le régime de l'ISF et sous le régime de l'IFI. Cette exposition à la réforme s'interprète donc comme une variation de taux implicite d'imposition ISF/IFI sur le revenu. Deux mesures de revenu sont utilisées : le revenu fiscal (RFR) hors plus-values mobilières¹ et le « revenu économique », qui correspond à la somme du RFR hors plus-values et des revenus non distribués par l'entreprise².

L'identification des parts d'entreprises et les bases de données mobilisées sont précisées dans l'Encadré 8. Plusieurs éléments indiquent la bonne qualité de l'appariement obtenu entre données d'entreprises et les données sur les contribuables, à défaut de pouvoir en avoir une mesure exacte³. 81 % des actionnaires pour lesquels un nom et une date de naissance sont correctement renseignés dans les liasses fiscales sont appariés à un contribuable, pour 87 % du patrimoine total détenu par les actionnaires⁴. 91 % des contribuables ayant vendu leur entreprise en 2019 dans les fichiers POTE étaient appariés à un actionnaire. Notons que si l'identification des actionnaires est satisfaisante, leur part au capital n'est pas connue pour 40 % des entreprises et doit par conséquent être imputée.

¹ L'inclusion des plus-values au dénominateur aurait pour effet de rendre l'exposition à l'ISF très variable d'une année à l'autre, ce qui compliquerait l'identification de l'effet de la réforme.

² Qui peuvent être négatifs, les années où l'entreprise est déficitaire.

³ Il n'existe pas de registre officiel permettant de savoir quels sont les actionnaires résidents français à identifier.

⁴ Voir *infra* la méthode de valorisation des actions.

Encadré 8 – Identification des parts de détention d'entreprises

Le taux d'exposition à l'ISF d'une entreprise se définit comme la moyenne des taux d'imposition des actionnaires pondérée par la part que chacun d'entre eux détient. Il se calcule donc pour une entreprise j comme :

$$\sum_{\text{Actionnaires de } j} [\text{Part détenue par } i \text{ dans ent. } j] \times t_i,$$

Où t_i est l'ISF rapporté au revenu de l'actionnaire i .

À partir des déclarations d'impôt des entreprises taxées à l'impôt sur les sociétés (les « liasses fiscales »), les chercheurs de l'IPP observent la part des actions de chaque entreprise détenue par des personnes morales et des personnes physiques, le nombre d'actionnaires physiques et personnes morales, ainsi que l'identité des actionnaires et la part au capital des actionnaires de référence¹. Cette source principale est complétée par la base ORBIS de l'entreprise Bureau van Dijk qui permet de vérifier l'identité des actionnaires, ainsi que d'observer les actionnaires principaux des sociétés détenues via des véhicules étrangers, qui ne sont pas déclarés dans les liasses fiscales. Cette base n'est pas exhaustive, mais est mieux renseignée pour les hauts patrimoines professionnels, pour lesquels les données financières, réglementaires ou de tribunaux de commerce sont plus abondantes. Enfin, la base de l'Institut national de la propriété intellectuelle donne l'identité des représentants légaux de l'ensemble des sociétés françaises, qui sont en règle générale aussi des actionnaires majeurs².

Au total, la base sur les actionnaires contient 8,7 millions d'individus ayant un rôle de dirigeant ou d'actionnaire entre 2000 et 2020, apparaissant dans les liasses fiscales, la base Orbis ou la base de l'INPI.

Une grande majorité des actionnaires des sociétés françaises sont identifiés par les chercheurs de l'IPP, et en particulier la quasi-totalité des actionnaires détenant plus de 10 % du capital social. Néanmoins il n'est pas possible de ventiler l'actionnariat de toutes les sociétés entre actionnaires identifiables, puisque la part exacte au capital de chacun n'est observée que pour les actionnaires de référence des liasses fiscales. Dans six entreprises soumises à l'IS sur dix, toutes les actions sont attribuées, avec des parts de détention exactes, car l'information sur les actionnaires de référence permet de reconstituer l'ensemble de l'actionnariat. Dans 28 % des cas, tous les actionnaires sont identifiés mais les parts de détention ne sont pas connues (le capital est alors réparti de manière égalitaire entre les actionnaires identifiés). Dans les 12 % des cas restants, les actionnaires ne sont

¹ Pour les personnes physiques détenant au moins 10 % des actions de l'entreprise.

² Dans 83 % des sociétés non cotées et soumises à l'IS, le représentant légal est un actionnaire majeur de l'entreprise.

pas tous identifiés. L'actionnariat est alors réparti à égalité entre tous les représentants légaux enregistrés pour l'entreprise¹.

Les données permettant l'identification des actionnaires (nom, prénom, date de naissance, département de résidence, département de naissance) sont collectées dans les liasses fiscales, la base Orbis et la base de l'Institut national de la propriété intellectuelle sur les dirigeants d'entreprise. Ces données nominatives permettent l'identification des déclarations fiscales des actionnaires physiques à partir d'un algorithme d'appariement².

Source : Bach et al. (2021)

Méthode d'estimation

Afin d'estimer les impacts du remplacement de l'ISF par l'IFI, l'IPP utilise une méthode de doubles différences consistant à comparer la trajectoire d'entreprises dont les détenteurs sont plus ou moins affectés par le remplacement de l'ISF par l'IFI.

L'IPP a constitué trois groupes d'entreprises selon leur degré d'exposition à la réforme. Le groupe de contrôle rassemble les entreprises *a priori* peu affectées par la réforme, c'est-à-dire dont la variation de taux d'imposition est inférieure à 1 point de pourcentage. Les auteurs considèrent deux groupes de traitement : un groupe d'entreprises très exposées constitué des entreprises dépassant une variation de taux de plus de 5 points de pourcentage à la baisse, ainsi qu'un groupe de traitement mais peu exposé dont la variation de taux est comprise entre 1 et 5 points à la baisse. Notons que ces trois groupes ne sont pas constitués exactement des mêmes entreprises selon que l'on utilise le revenu économique ou le revenu fiscal de référence, qui influencent le calcul du taux d'exposition à la réforme. Ils utilisent une stratégie d'estimation par différences de différences, en comparant les groupes très et peu traités au groupe de contrôle, avant et après la réforme³. L'analyse couvre la période 2014-2020 et l'année de référence est 2016, si bien que les entreprises de moins de trois ans ne font pas partie de l'échantillon utilisé.

¹ Pour les entreprises non cotées et non détenues par une autre entreprise française.

² Chaque actionnaire est associé à un contribuable unique sur la base des noms prénoms et dates de naissance, puis des départements de naissance et de résidence.

³ Par ailleurs, ces estimations en différences de différences sont faites « toutes choses égales par ailleurs », en incluant des variables de contrôles caractérisant les firmes : le secteur (classification A17), décile de revenu (RFR ou économique) moyen des actionnaires, mois de clôture, quintile de taille (emploi) et d'âge de l'entreprise en 2016.

Prise en compte des réformes concomitantes

Pour tenir compte de l'instauration du PFU, dont l'effet causal sur la hausse des dividendes en 2018 et 2019 a été démontré¹, l'IPP construit une mesure d'exposition à la réforme du PFU au niveau de chaque entreprise. Ils estiment d'abord un revenu « stable » pour chaque foyer fiscal, composé de ses salaires, de ses pensions et de ses revenus fonciers. Ils attribuent ensuite une tranche de l'impôt sur le revenu à ce revenu stable pour chaque ménage, qui reflète le taux marginal auquel fait face le ménage au premier euro de dividendes. L'exposition à la réforme du PFU au niveau de chaque entreprise correspond à la médiane du taux marginal d'imposition des dividendes des actionnaires, pondéré par les parts détenues dans l'entreprise. Les entreprises dont la médiane du taux pondéré au barème (après abattement de 40 %) est inférieure à 12,8 % (soit le taux hors prélèvements sociaux du PFU) sont considérées comme non affectées par le PFU, tandis que les autres sont considérées comme affectées. Dans le but de différencier les effets liés au PFU de ceux liés à l'ISF, les estimations en différences de différences de l'impact du remplacement de l'ISF par l'IFI intègrent des variables indicatrices d'exposition au PFU x année.

Résultats des estimations

Les résultats des effets du remplacement de l'ISF par l'IFI sur les dividendes versés par les entreprises de taille intermédiaire sont présentés dans les graphiques 39 (moyennes brutes) et 40 (coefficients de régression). On constate que les estimations en doubles différences indiquent non seulement que les entreprises fortement ou peu exposées à la réforme connaissent des évolutions proches mais surtout que ces évolutions n'apparaissent pas significativement différentes de celles du groupe de contrôle. On peut difficilement conclure à un phénomène d'« extraction excessive des ressources de l'entreprise » destiné à permettre aux actionnaires principaux de s'acquitter de l'ISF.

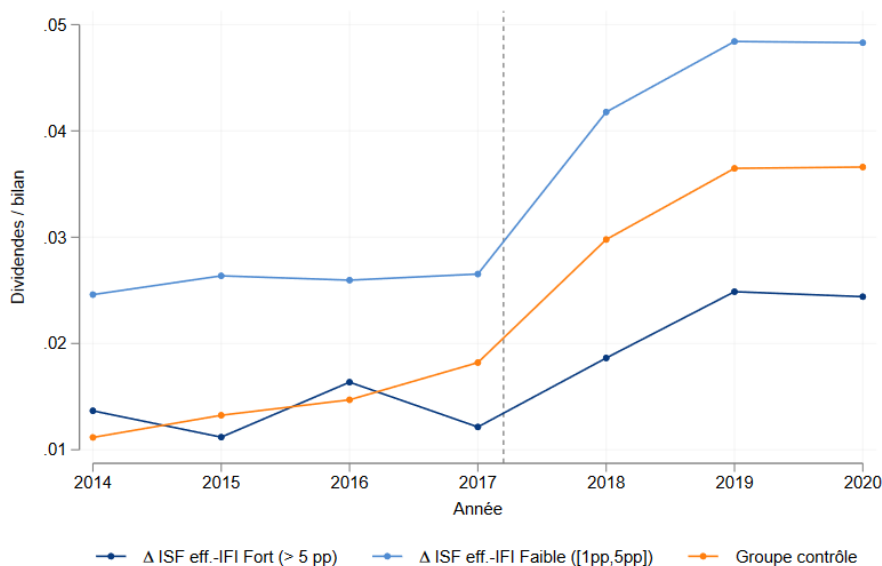
Ces résultats ne sont d'ailleurs pas différents de ceux obtenus avec l'ensemble des entreprises toutes catégories confondues² : il n'existe pas de réaction spécifique (en termes de surversement de dividendes) de la part des entreprises de taille intermédiaire (ETI) en raison du fait qu'elles font face à des taux d'imposition effectifs de l'ISF plus élevés que les autres catégories d'entreprise.

¹ Voir le chapitre 4 du [Troisième rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital](#).

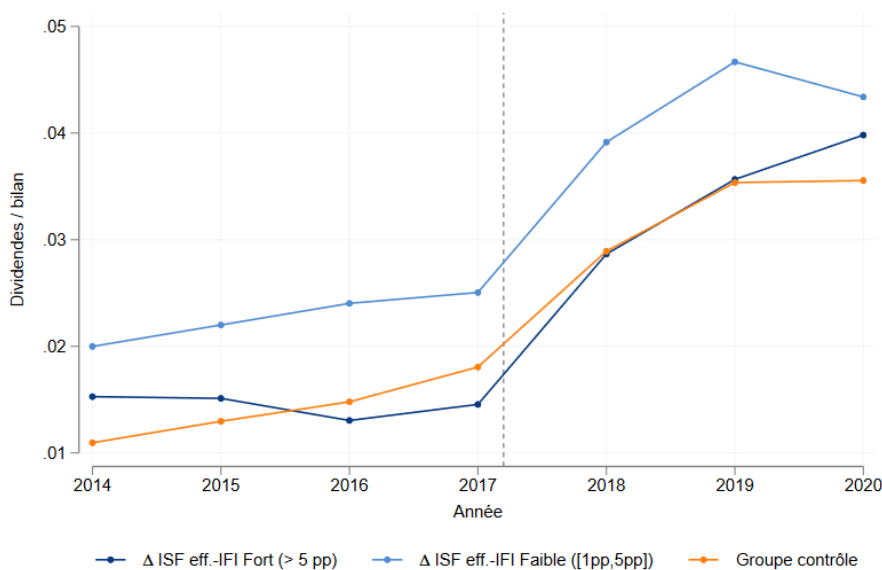
² Pour avoir accès aux résultats d'estimation de l'ensemble des entreprises toutes catégories confondues, voir le chapitre 5 du [Troisième rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital](#).

Graphique 39 – Évolution des dividendes autour de la réforme de l'ISF en fonction de l'exposition des entreprises – moyennes brutes – Entreprises de taille intermédiaire

a/ Exposition définie en fonction du revenu économique



b/ Exposition définie en fonction du revenu fiscal (RFR)

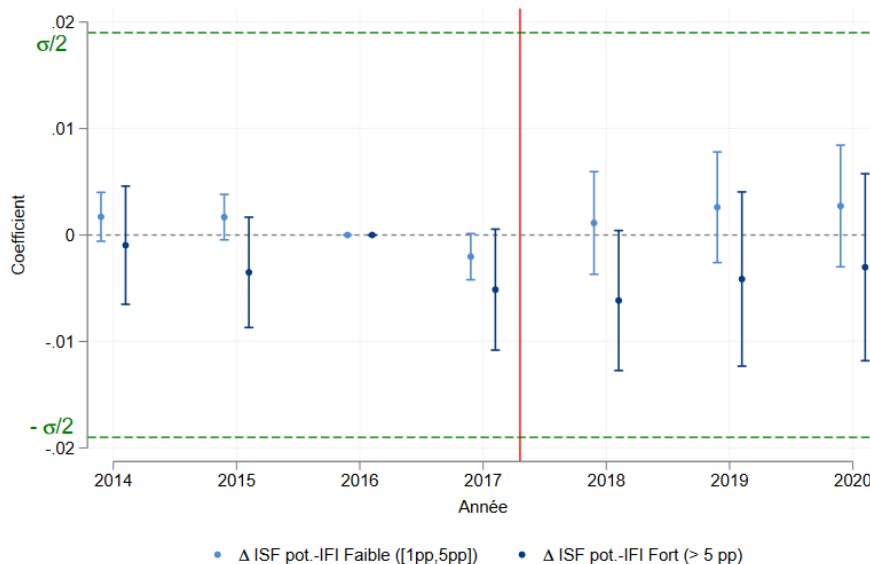


Note : ce graphique présente des moyennes non pondérées en fonction du degré d'exposition des entreprises à la réforme de la conversion de l'ISF en IFI. L'exposition est définie comme la somme pondérée par la détention dans l'entreprise de la variation d'imposition issue de la réforme ISF-IFI rapportée au revenu économique (panneau a) ou au revenu fiscal de référence (panneau b). On distingue un groupe très exposé (ayant une variation supérieure à 5 points de pourcentage), un groupe peu exposé (ayant une variation comprise entre 1 et 5 points de pourcentage), et un groupe de contrôle dont l'exposition est nulle ou extrêmement faible (inférieure à 1 pp).

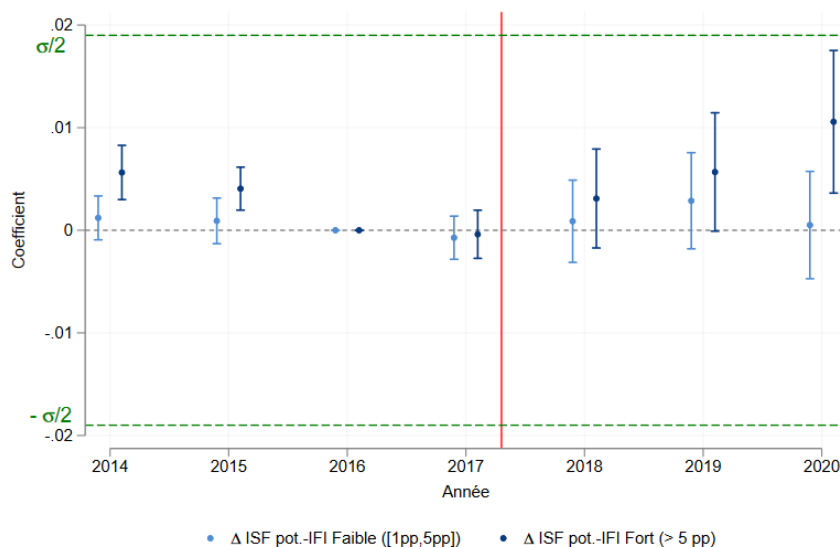
Source : Bach et al. (2021), p. 87, à partir de BADS-2A (DGFIP-ORBIS-INPI-IPP-CASD), POTE-ISF, BIC-IS, PERIM, LIFI

Graphique 40 – Évolution des dividendes autour de la réforme de l'ISF en fonction de l'exposition des entreprises – Coefficients de régression, Entreprises de taille intermédiaire

a/ Exposition définie en fonction du revenu économique



b/ Exposition définie en fonction du revenu fiscal (RFR)



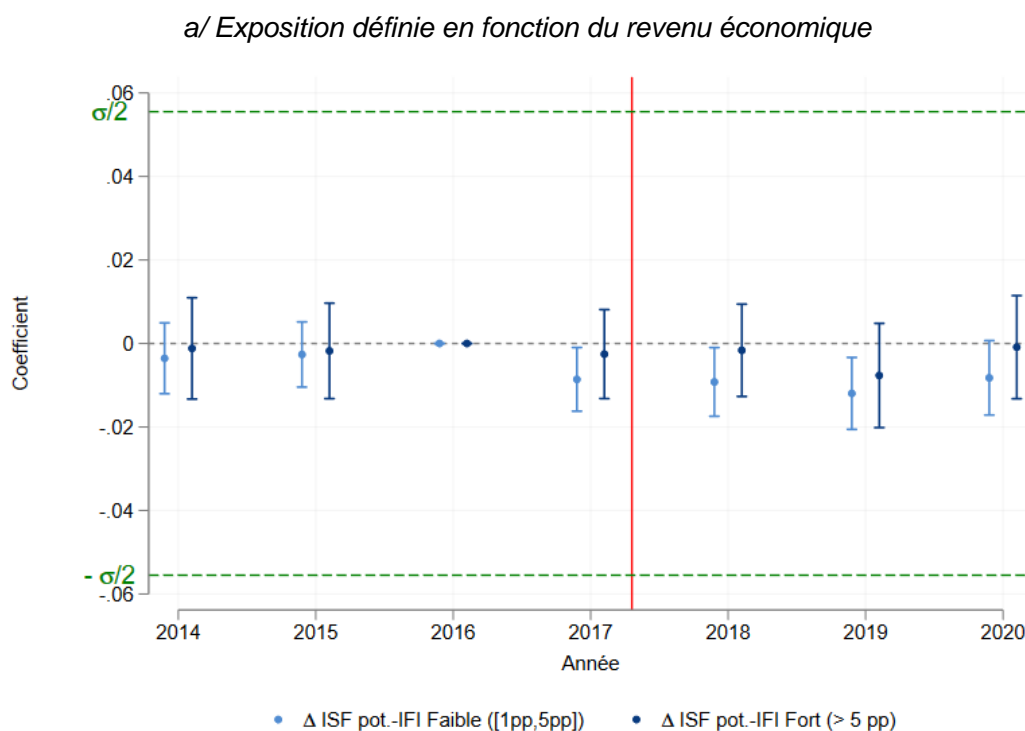
Note : ce graphique présente les coefficients résultant de l'application de la méthode des doubles différences. L'exposition est définie comme la somme pondérée par la détention dans l'entreprise de la variation d'imposition issue de la réforme ISF-IFI rapportée au revenu économique (Graphique 40a) ou au revenu fiscal de référence (Graphique 40b). On distingue un groupe très exposé (ayant une variation supérieure à 5 points de pourcentage), un groupe peu exposé (ayant une variation comprise entre 1 et 5 points de pourcentage), et un groupe de contrôle dont l'exposition est nulle ou extrêmement faible (inférieure à 1 pp), qui est ici la catégorie omise pour les régressions. Les intervalles de confiance à 95 % sont construits sur la base d'écart-types groupés au niveau entreprise. Les régressions incluent des effets fixes secteur A17 * année, quintile de taille * année, quintile d'âge * année, mois de clôture * année, des déciles de revenu économique des actionnaires, et exposition au PFU * année.

Lecture : par rapport au groupe de contrôle, les groupes de traitement (ETI fortement et faiblement exposées à la réforme de l'ISF) ont vu leurs dividendes osciller autour de 0 point de pourcentage entre 2016 et 2018.

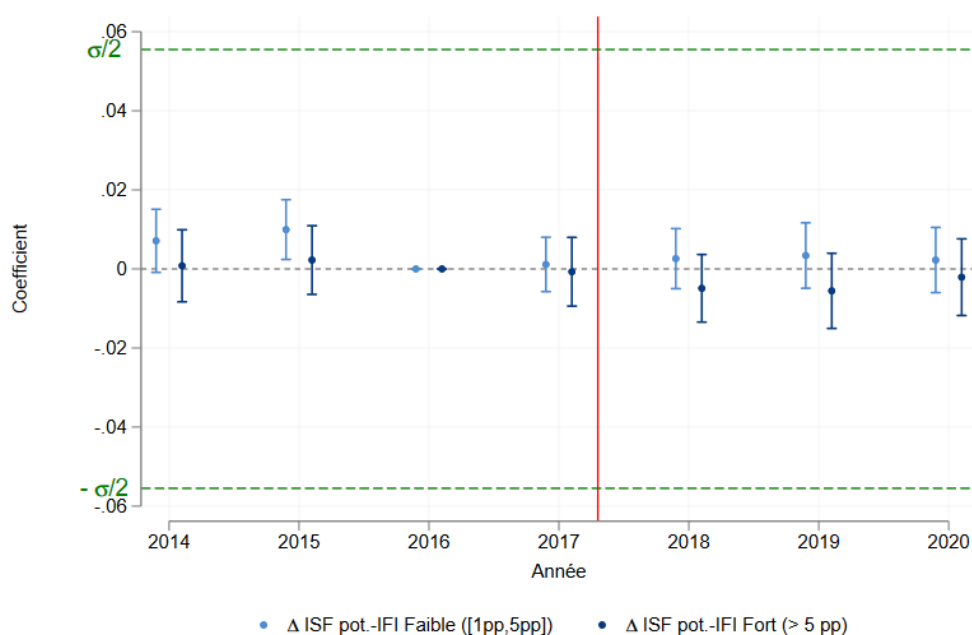
Source : Bach et al. (2021), p. 88, à partir de BADS2A (DGFIP-ORBIS-INPI-IPP-CASD)

Concernant l'impact sur la dynamique d'investissement des ETI, les résultats d'estimation de l'impact du remplacement de l'ISF par l'IFI sur le taux d'investissement des entreprises de taille intermédiaire sont présentés dans les graphiques 41a (exposition à l'ISF définie en fonction du revenu économique) et 41b (exposition à l'ISF définie en fonction du revenu fiscal de référence). De même que l'impact sur les dividendes, les résultats indiquent un impact nul, précisément estimé, de la réforme 2018 de l'ISF sur l'investissement des entreprises. Cet effet nul est robuste à la mesure du revenu utilisée pour construire l'exposition. Cependant, il est important de rappeler que la suppression de l'ISF peut avoir des effets diffus sur l'économie, et non pas seulement sur les entreprises dont les actionnaires en sont le plus bénéficiaires. Cette question sera approfondie dans le [Chapitre 4](#) de ce rapport.

Graphique 41 – Évolution de l'investissement autour de la réforme de l'ISF en fonction de l'exposition des entreprises – Coefficients de régression, entreprises de taille intermédiaire



b/ Exposition définie en fonction du revenu fiscal (RFR)



Note : ce graphique présente les coefficients issus de la méthode des doubles différences. L'exposition est définie comme la somme pondérée par la détention dans l'entreprise de la variation d'imposition issue de la réforme ISF-IFI rapportée au revenu économique (panneau a) ou au revenu fiscal de référence (panneau b). On distingue un groupe très exposé (ayant une variation supérieure à 5 points de pourcentage), un groupe peu exposé (ayant une variation comprise entre 1 et 5 points de pourcentage), et un groupe de contrôle dont l'exposition est nulle ou extrêmement faible (inférieure à 1 pp). Les intervalles de confiance à 95 % sont construits sur la base d'écart-types groupés au niveau entreprise. Les régressions incluent des effets fixes secteur A17 * année, quintile de taille * année, quintile d'âge * année, mois de clôture * année, des déciles de revenu économique des actionnaires, et exposition au PFU * année.

Lecture : par rapport au groupe de contrôle, les groupes de traitement (ETI fortement et faiblement exposées à la réforme de l'ISF) ont vu leurs investissements osciller autour de 0 point de pourcentage entre 2016 et 2018.

Source : Bach et al. (2021), p. 89, à partir de BADS2A (DGFIP-ORBIS-INPI-IPP-CASD)



CHAPITRE 3

ÉLÉMENTS DE CADRAGE POST-RÉFORMES DE 2018

1. Éléments de cadrage macroéconomique sur le financement de l'économie

À l'automne 2017, le gouvernement a renové en profondeur la fiscalité du capital, en instaurant un prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus de l'épargne, en remplaçant l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) par un impôt recentré sur la fortune immobilière (IFI), et en programmant une baisse de l'impôt sur les sociétés (IS) sur plusieurs années. La mise en place du PFU et le remplacement de l'ISF par l'IFI (loi de finances pour 2018) ont conduit à un allègement de la fiscalité des revenus du capital. Le PFU a aussi pu inciter les sociétés non financières (SNF) à davantage rémunérer les ménages actionnaires en leur versant plus de dividendes. Au total, ce changement de fiscalité a pu induire non seulement une augmentation du revenu et du patrimoine des ménages mais aussi une modification de la structure de ce dernier, en renforçant tout particulièrement le rendement net des titres par rapport aux autres placements, créant ainsi un environnement plus propice au financement par fonds propres des SNF.

Les données de comptabilité nationale, qui retracent l'évolution et la composition de l'épargne financière des ménages et du financement des SNF, peuvent renseigner sur l'ampleur de ces changements. Toutefois, elles ne permettent pas de procéder à des évaluations causales puisqu'il n'est pas possible de comparer entre elles des catégories d'agents similaires. En outre, d'autres facteurs que la fiscalité peuvent influencer davantage les comportements financiers des ménages et des SNF, comme l'évolution de leurs revenus et du coût de l'endettement. En ayant eu un impact significatif sur la situation financière des ménages, la crise sanitaire puis le retour de l'inflation ont rendu encore plus délicate l'évaluation des effets de la réforme de la fiscalité du capital car ils ont eu un fort impact à la fois sur la taille et sur la composition des flux de placements.

1.1. En 2022, les flux de placements financiers des ménages restent nettement supérieurs à celui d'avant la crise sanitaire

Le patrimoine financier brut des ménages¹ s'est élevé à 5 786 milliards d'euros au 31 décembre 2022 (hors placements divers)². Ce patrimoine était détenu à 65 % sous forme de titres et assurance-vie et à hauteur de 35 % sous forme de dépôts, billets et pièces.

En 2022, les flux de placements financiers des ménages ont atteint 158,7 milliards d'euros (voir Tableau 20 *infra*), un niveau à nouveau élevé (voir Graphique 42 *infra*), légèrement en-deçà de 2021 mais nettement supérieur à celui d'avant crise sanitaire, dans un contexte de remontée des taux d'intérêt.

Pour ramener le taux d'inflation vers sa cible de 2 %, la politique monétaire de la BCE s'est durcie à partir du milieu de l'année 2022, les hausses successives des taux directeurs ont entraîné une forte remontée des rémunérations des produits financiers détenus par les ménages, avec toutefois une hétérogénéité selon les produits (voir Graphique 43 *infra*). Cette situation a conduit les ménages à réallouer des montants significatifs :

- en faveur des livrets A (+ 31,1 milliards), des livrets de développement durable et solidaire (+ 7,9 milliards), des livrets d'épargne populaire (+ 9,5 milliards), des dépôts à terme (+ 9,8 milliards) ;
- en défaveur des livrets ordinaires, des plans d'épargne logement (- 8,2 milliards), et surtout des dépôts à vue (+ 7,4 milliards sur l'année, mais - 29,6 milliards depuis juillet).

La hausse marquée des rendements de placements sans risque comme le livret A est susceptible d'altérer l'analyse des conséquences de l'évolution de la fiscalité du capital : en réduisant l'attrait relatif des placements sous forme de fonds propres en termes d'écart de rémunération, les ménages sont moins incités à acquérir des actions, toutes choses égales par ailleurs.

¹ S'entend ici comme particuliers, entrepreneurs individuels et institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) – voir la [nomenclature des secteurs institutionnels en comptabilité nationale](#). Ce périmètre est légèrement différent de celui de la comptabilité nationale mais correspond à celui utilisé pour le [rapport sur l'épargne réglementée](#) et dans le [Stat info « épargne des ménages »](#) de la Banque de France.

² C'est-à-dire hors provisions techniques d'assurance de dommages et autres comptes à recevoir ou à payer – voir la [nomenclature des instruments financiers en comptabilité nationale](#).

1.2. La part des flux de placements vers les actions reste supérieure à sa moyenne de long terme

En 2022, les flux de placements vers les titres et l'assurance-vie (71,2 milliards d'euros) sont plus élevés qu'en 2021 (43,3 milliards d'euros). Cette hausse, couplée à une épargne totale légèrement moins forte, implique que la part de ces flux dans l'ensemble des flux financiers des ménages a augmenté par rapport à 2021, tout en demeurant inférieure à sa moyenne de long terme. Cette part a ainsi représenté 44,9 % des flux totaux de placements financiers des ménages en 2022, contre 26,9 % en 2021 et 56,1 % en moyenne sur la période 2001-2019 (Graphique 42), tandis que les placements sous forme de dépôts, billets et pièces ont représenté 55,1 % des flux totaux (en baisse symétriquement de 18 points de pourcentage par rapport à 2021).

La composition des flux de placements vers les titres et l'assurance-vie s'est assez peu modifiée par rapport à 2021 : à l'exception des actions cotées, tous les instruments voient leur flux augmenter entre 2021 et 2022. L'assurance-vie se redresse après le ralentissement des années 2020 et 2021 grâce à des flux d'assurance-vie en unités de compte encore plus dynamiques qu'en 2021 (+ 35,5 milliards d'euros en 2022 après + 27,8 milliards en 2021 et + 21,1 milliards en 2020). Les flux en actions non cotées et autres participations sont eux aussi en progression (+ 21,5 milliards d'euros en 2022 contre + 12,3 milliards en 2021). Au total, les placements en actions (détenues directement ou indirectement) et en assurance-vie en unités de compte se montent à 60 milliards en 2022, soit 38 % des placements financiers des ménages, une part supérieure à celle observée habituellement.

Malgré ces flux positifs, la part des titres et assurance-vie dans l'encours de patrimoine financier brut des ménages a diminué à 65 % en 2022 après 68 % en 2021, en raison d'effets de valorisation négatifs en lien avec le recul des cours boursiers et la remontée des taux d'intérêt.

Selon les premières données disponibles pour le premier semestre 2023 (encore partielles), les différences de rémunération entre les diverses formes de dépôts s'accroissent et entraînent une prolongation des mouvements de réallocations. L'engouement pour les produits d'assurance-vie en unités de compte se confirme également sur les six premiers mois de l'année 2023, à l'inverse de l'assurance-vie en support euros¹.

¹ Banque de France (2023), « [Placements et patrimoine des ménages au 1^{er} trimestre 2023](#) », *Stat Info*, août.

Tableau 20 – Placements financiers des ménages (flux en milliards d'euros)

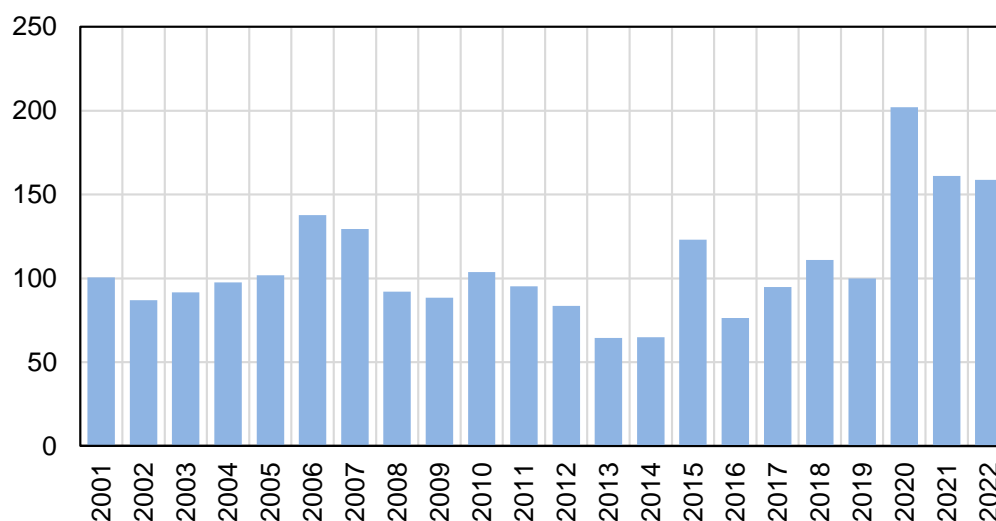
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Placements financiers* (I + II)	76,4	94,9	111,0	100,0	202,1	161,1	158,7
Numéraire et dépôts (I)	56,2	66,6	68,0	88,9	165,8	117,8	87,5
Titres, assurance-vie (II)	20,2	28,3	43,0	11,2	36,2	43,3	71,2
<i>Titres de créance</i>	-1,7	-5,3	-4,8	-3,2	-2,7	-1,4	4,0
<i>Actions et autres participations</i>	1,1	4,1	15,1	-18,4	35,4	17,4	24,7
<i>Titres d'OPC non monétaires</i>	-16,8	-0,3	-1,4	-3,6	-0,3	-0,5	4,2
<i>Titres d'OPC monétaires</i>	-2,8	-1,7	-1,4	-0,4	-0,9	-1,1	1,9
<i>Assurance-vie</i>	40,4	31,5	35,5	36,6	4,8	29,0	36,4
<i>dont assurance-vie en unités de compte</i>	13,0	24,8	17,6	2,7	21,1	27,8	35,5

*Placements financiers hors placements divers nets (provisions techniques d'assurance de dommages, autres comptes à recevoir ou à payer).

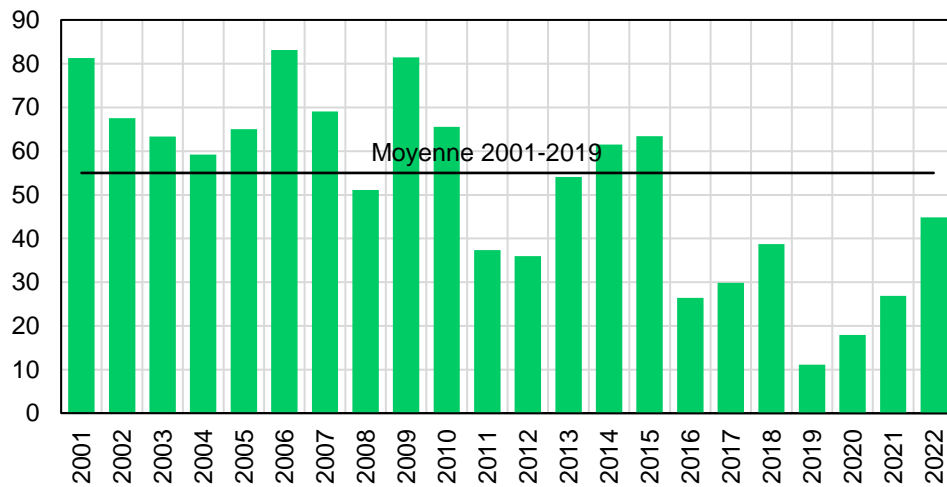
Source : contribution de la Banque de France pour le présent rapport

Graphique 42 – Flux de placements financiers des ménages de 2001 à 2022

a/ Total, en milliards d'euros...

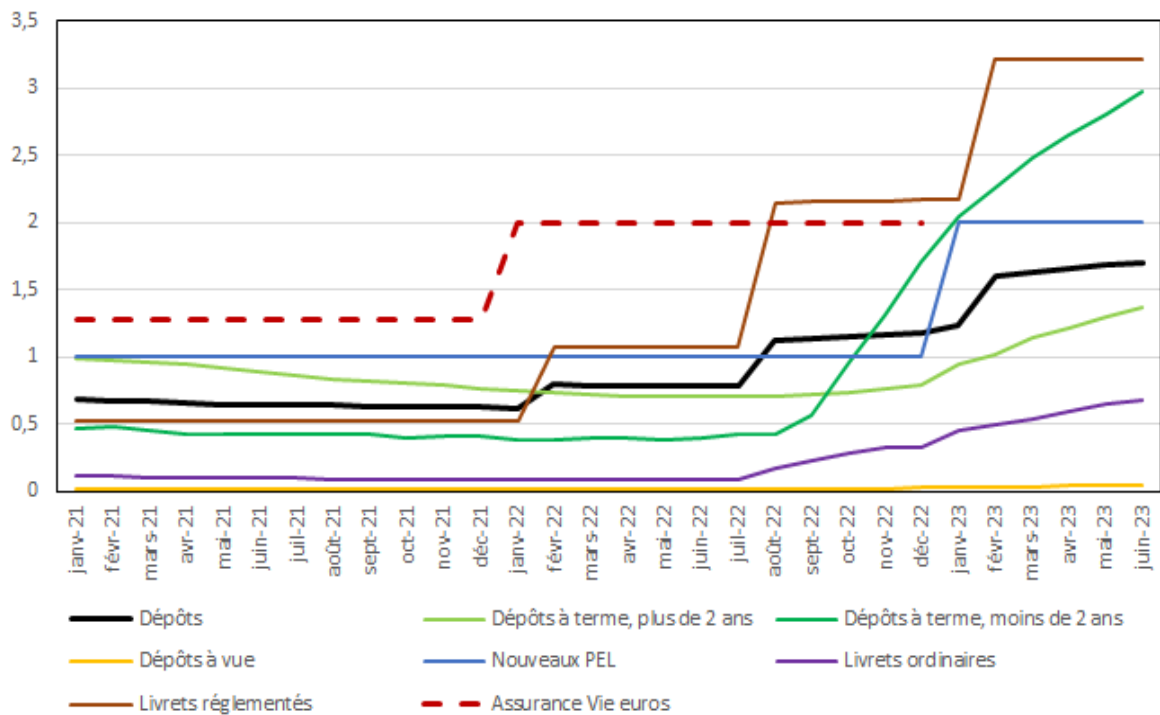


b/ ... dont part des titres et assurance-vie, en %



Source : contribution de la Banque de France pour le présent rapport

Graphique 43 – Taux de rémunération des dépôts des ménages (en %) de janvier 2021 à juin 2023



Source : contribution de la Banque de France pour le présent rapport

1.3. Le flux d'emprunts bancaires connaît un rebond en 2022 après avoir ralenti en 2021

En ce qui concerne le financement des SNF, les emprunts bancaires ont été particulièrement élevés en 2020 (154,7 milliards d'euros – voir Tableau 21), principalement en raison des fortes souscriptions de prêts garantis par l'État. Après avoir ralenti en 2021 à + 40,6 milliards d'euros (un niveau proche de la moyenne 2001-2019 à 35 milliards), le flux d'emprunts bancaires rebondit en 2022 à + 97,8 milliards d'euros. Outre le contexte économique (reprise post-Covid, besoins de trésorerie liés à la hausse des prix des matières premières), ce rebond est aussi en partie lié à la hausse des taux : en effet, si les taux d'intérêt appliqués aux crédits bancaires ont nettement augmenté en 2022, leur hausse a été nettement moins rapide que celle des titres de créance, ce qui a entraîné un arbitrage des grandes entreprises en défaveur de l'endettement de marché. Les flux nets (nouvelles émissions diminuées des remboursements) de financement sous forme de titres de créances est négatif en 2022 (- 6,2 milliards d'euros). Les émissions d'actions cotées ont été peu dynamiques en 2022 (1,9 milliard d'euros soit les flux les plus faibles depuis 2011), contrairement à celles d'actions non cotées qui ont été à nouveau largement supérieures à la moyenne passée (54,6 milliards d'euros). Les flux en autres participations sont assez stables et proches de la moyenne de la période 2001-2019.

En 2022, la dette brute des SNF a augmenté de + 92 milliards d'euros sur l'année. Parallèlement les flux nets de trésorerie des SNF ont connu une hausse modérée (+ 20 milliards d'euros). *In fine*, les flux de dette nette des SNF ont plus augmenté en 2022 qu'en 2021 (+ 72 milliards versus + 36 milliards) ; ce constat macroéconomique masque toutefois une large diversité de trajectoires individuelles.

Tableau 21 – Financement des sociétés non financières, flux au passif (sauf mention contraire) en milliards d'euros et part dans les flux de financement en %

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne 2001-2019
Emprunts bancaires	57,7	63,9	70,0	52,8	154,7	40,6	97,8	35,0
<i>Part des emprunts bancaires</i>	35,0	31,6	31,5	46,8	42,3	22,5	47,4	24,6
Titres de créance	31,4	21,1	27,5	39,8	77,3	5,5	-6,2	24,0
<i>Part des titres de créance</i>	19,1	10,4	12,4	35,3	21,1	3,1	-3,0	16,8
Actions cotées	9,1	24,1	38,8	3,6	13,8	18,2	1,9	13,1
<i>Part des actions cotées</i>	5,5	11,9	17,5	3,2	3,8	10,1	0,9	9,2
Actions non cotées	62,7	89,1	78,4	27,3	108,0	103,0	95,6	54,6
<i>Part des actions non cotées</i>	38,1	44,0	35,3	24,2	29,5	57,0	46,4	38,3

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne 2001-2019
Autres participations	3,8	4,1	7,3	-10,7	12,3	13,3	17,0	15,8
<i>Part des autres participations</i>	2,3	2,0	3,3	-9,5	3,4	7,4	8,3	11,1
Actions et autres participations	75,5	117,3	124,5	20,2	134,0	134,6	114,5	83,5
Actions et autres participations, nettes*	-24,7	10,4	-47,5	16,9	49,7	65,0	6,8	3,1

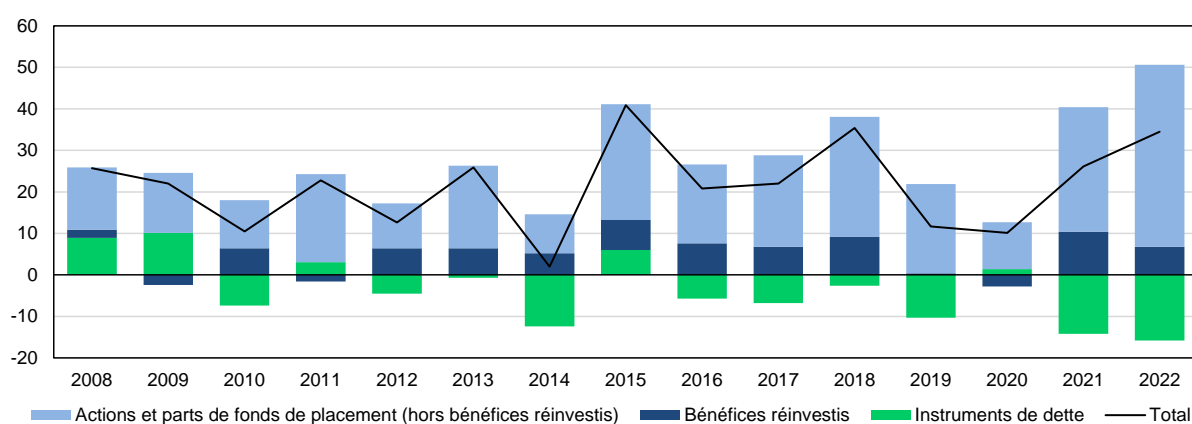
*Passif - actif

Source : contribution de la Banque de France pour le présent

1.4. Les investissements directs étrangers retrouvent en 2022 un niveau comparable à celui des années pré-Covid

En 2022, les investissements directs étrangers (IDE) ont poursuivi leur rebond, à 34,5 milliards d'euros après 26,1 milliards d'euros en 2021 et 10,1 milliards d'euros en 2020 (Graphique 44), soit un retour à un niveau comparable aux années pré-Covid. Les flux entrants d'investissements sont largement liés à des transactions en capital comprenant plusieurs opérations d'envergure dont certaines confortent la position centrale de Paris dans le domaine de la finance en Europe continentale¹. Toutefois, les investissements français à l'étranger sont également dynamiques : le solde des opérations se traduit par des sorties nettes de capitaux de 11 milliards d'euros, soit presque le même niveau qu'en 2021.

Graphique 44 – Flux d'investissements directs étrangers en France (principe directionnel étendu, en milliards d'euros), de 2008 à 2022



Source : contribution de la Banque de France pour le présent rapport

¹ Banque de France (2023), *La balance des paiements et la position extérieure de la France. Rapport annuel 2022*.

Les données des trois dernières années doivent être analysées avec précaution car elles sont susceptibles d'être révisées, les données de comptabilité nationale n'étant définitives que trois années après leur publication. Les révisions qui interviennent d'une année sur l'autre peuvent être d'une ampleur non négligeable.

En résumé, la crise sanitaire en 2020 et 2021, puis le retour de l'inflation en 2022, ont eu un fort impact, en montant et en composition, sur les flux de placements des ménages et de financement des entreprises. Bien qu'ils aient diminué par rapport à 2020, les flux de placements des ménages en 2021 et 2022 sont restés sensiblement supérieurs à leurs niveaux d'avant-crise. Le montant global des flux de placements des ménages en 2022 est similaire à celui de 2021, mais la hausse des taux d'intérêt a entraîné des réallocations notables. En 2022, cette épargne toujours abondante a été relativement moins orientée vers les placements sans risque (numéraire et dépôts), même si la proportion des flux vers ces placements est restée supérieure à sa moyenne de long terme. L'assurance-vie a retrouvé des flux d'une ampleur similaire à ceux d'avant-crise, mais avec des différences persistantes entre supports : les flux vers les supports euro restent faibles, tandis que ceux vers les unités de compte ont été encore plus dynamiques en 2022. Du côté des sociétés non financières (SNF), on observe un rebond des flux de dette brute, sans toutefois retrouver le niveau du pic de 2020 au moment de l'octroi des PGE. Les investissements directs étrangers retrouvent leur niveau pré-Covid.

2. Des bénéficiaires des entreprises aux recettes de l'impôt sur les sociétés et du prélèvement forfaitaire unique

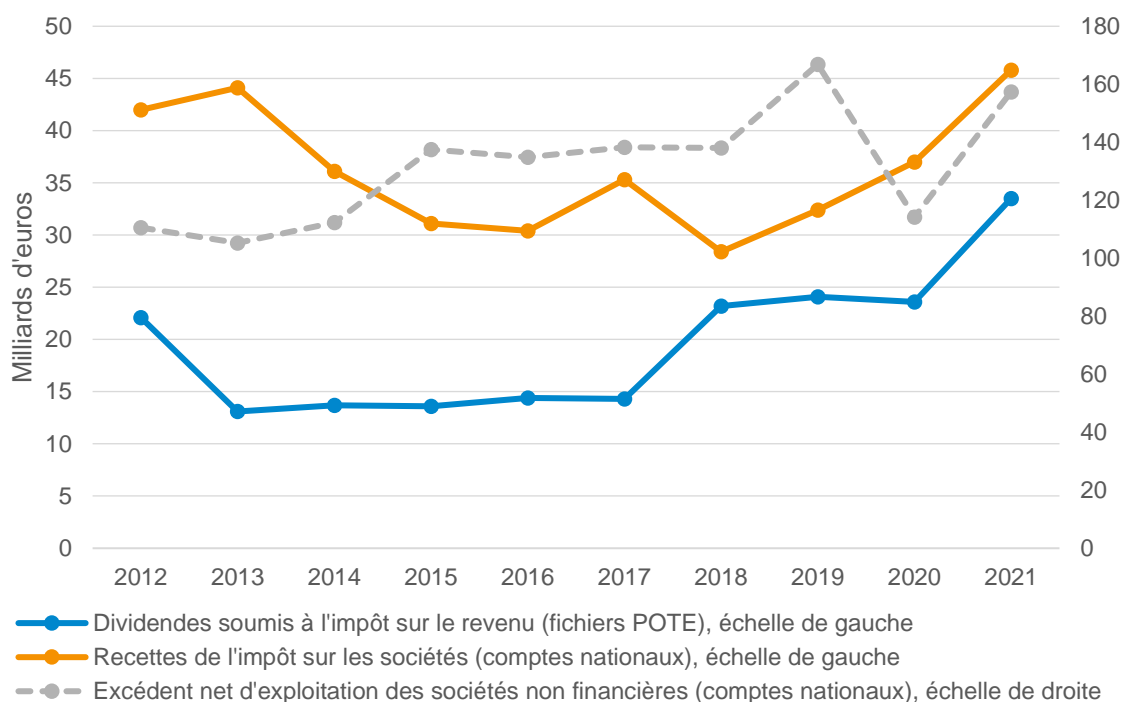
En 2021 et 2022, les dividendes déclarés à l'administration fiscale par les ménages ont fortement augmenté par rapport à leur niveau de 2018-2020 (Graphique 45). Cette hausse est intervenue dans un contexte où les bénéfices des entreprises ont eux-mêmes été élevés¹, tirant vers le haut les recettes de l'impôt sur les sociétés malgré une baisse accrue du taux d'impôt sur les sociétés, qui devait s'achever en 2022.

Pour éclairer le lien entre ces phénomènes, il est apparu nécessaire de rappeler comment l'on passe des bénéfices bruts des entreprises et de l'impôt sur les sociétés qu'elles paient (52 milliards d'euros en 2021 pour les sociétés non financières), à la partie des bénéfices qu'elles distribuent et *in fine* aux impôts et prélèvements sociaux dont s'acquittent les ménages français au titre des revenus mobiliers qui leur auront été

¹ D'après les données encore provisoires des comptes nationaux, l'excédent net d'exploitation (ENE) des sociétés non financières aurait baissé de 20 milliards d'euros en 2022, retrouvant un niveau proche de sa moyenne 2015-2017 (137 milliards d'euros).

distribués (11,5 milliards d'euros de prélèvement forfaitaire unique en 2021, impôts et prélèvements sociaux confondus¹).

Graphique 45 – Dividendes, excédent net d'exploitation et recettes nettes de l'impôt (en milliards d'euros), de 2012 à 2021



Sources : fichier POTE, DGFIP. Estimation 2022 à partir des remontées PFO ; Insee, comptes nationaux, tableaux 3.217, 7.101 et 7.201

2.1. Des bénéfices bruts aux revenus distribués des sociétés

Comment, au niveau macro-économique, les bénéfices des entreprises se partagent-ils entre rémunération des créanciers et actionnaires, impôts, investissement et épargne nette ? Et surtout, quelle a été l'évolution de ce partage ?

Pour répondre à ces questions, on se propose de mobiliser les données de la comptabilité nationale, essentiellement sur le champ des sociétés non financières (SNF). Pour les analyses qui ne concernent que la France, on utilisera les données des comptes nationaux annuels de l'Insee (comptes 2021 publiés en mai 2022). On mentionnera le cas échéant les chiffres relatifs à l'année 2022 qui restent néanmoins provisoires à ce stade. Pour les comparaisons internationales, on mobilisera le système européen des comptes diffusé par Eurostat.

¹ Source fiscale.

Décomposition comptable de l'excédent net d'exploitation des sociétés non financières

En 2021, les SNF ont, en France, été à l'origine d'une valeur ajoutée estimée à 1 285 milliards d'euros. Après rémunération du personnel, subventions reçues et impôts payés sur la production, les SNF françaises ont, en 2021, dégagé un excédent brut d'exploitation de 437 milliards d'euros, soit 34 % de leur valeur ajoutée. En comptabilité nationale, on soustrait de l'excédent brut d'exploitation (EBE) une estimation de l'usure et du vieillissement du capital productif, appelée consommation de capital fixe, pour aboutir à l'excédent net d'exploitation. Cette consommation de capital fixe ne se traduit pas par un flux de trésorerie. Il en est de même pour l'amortissement des entreprises en comptabilité d'entreprise¹. En 2021, la consommation de capital fixe des SNF françaises est évalué à 280 milliards d'euros, ce qui aboutit à un excédent net d'exploitation (ENE) de 157 milliards d'euros (Tableau 22).

Tableau 22 – Décomposition comptable de l'excédent brut d'exploitation des SNF, année 2021 (en milliards d'euros)

Ressources		Emploi	
<i>Excédent brut d'exploitation</i>	437	Consommation de capital fixe	280
		<i>Solde : excédent net d'exploitation</i>	157
Total	437	Total	437

Source : Insee (2022), *Comptes nationaux annuels 2021*, mai, tableau 7.101

Sur leurs résultats nets, les SNF se sont acquittées d'un impôt sur de 52 milliards d'euros (impôt sur le revenu des sociétés). Elles ont versé 41 milliards d'euros de revenus distribués, nets de ceux qu'elles ont reçus d'autres SNF et d'autres secteurs institutionnels (il s'agit pour l'essentiel de dividendes). Et elles ont payé sensiblement autant d'intérêts qu'elles en ont reçu. De leur excédent brut d'exploitation évalué à 437 milliards d'euros, il restait aux SNF françaises environ 42 milliards d'euros d'épargne nette pour accroître leur stock de capital productif ou faire des réserves (Tableau 23).

Le graphique 46 donne une idée de l'évolution de l'excédent net d'exploitation et de sa décomposition sur les vingt dernières années. On observe en particulier une baisse continue de la part des intérêts d'emprunt, une relative stabilité du poids de l'impôt sur le revenu des sociétés (oscillation autour de 30 % de l'ENE) et des évolutions beaucoup plus heurtées de la part des revenus distribués, avec une forte décroissance entre 2009 (44 %) et 2017 (8 %)

¹ Le montant de revenu distribuable d'une société est limité par la valeur du résultat de l'exercice (qui doit être positif). L'amortissement, bien que charge comptable ne donnant pas lieu à déboursements, a néanmoins pour effet de réduire d'autant le résultat de l'exercice et donc le surplus distribuable.

et une remontée depuis (26 % en 2021). L'épargne nette s'est beaucoup redressée sur la dernière décennie, après son point bas de 2012, même si elle a été négative en 2020. Pour 2022, elle s'établirait à seulement 5 milliards d'euros et 3 % de l'ENE.

Tableau 23 – Décomposition comptable de l'excédent net d'exploitation des SNF, année 2021 (en milliards d'euros)

Ressources		Emploi	
<i>Excédent net d'exploitation</i>	157	Impôt sur le revenu des sociétés	52
		Revenus distribués versés nets	41
		<i>Dont dividendes versés nets</i>	40
		Intérêts versés nets	-1
		Autres emplois nets ⁽¹⁾	24
		<i>Épargne nette</i>	42
Total	157	Total	157

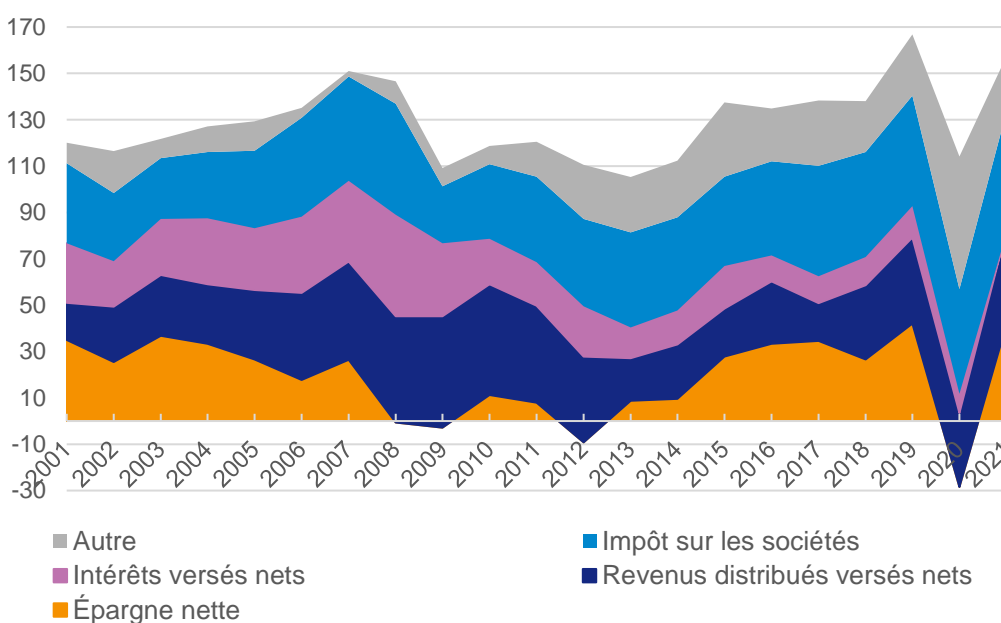
⁽¹⁾ L'agrégat « Autres emplois nets » se calcule ainsi : Loyers payés moins reçus + Bénéfices réinvestis d'investissements directs à l'étranger payés moins reçus – Autres revenus d'investissements reçus + Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature – Cotisations sociales nettes reçues + Primes nettes d'assurance de dommages payées – Indemnités d'assurance de dommages reçues + Transferts courants divers payés moins reçus + Autres impôts courants payés.

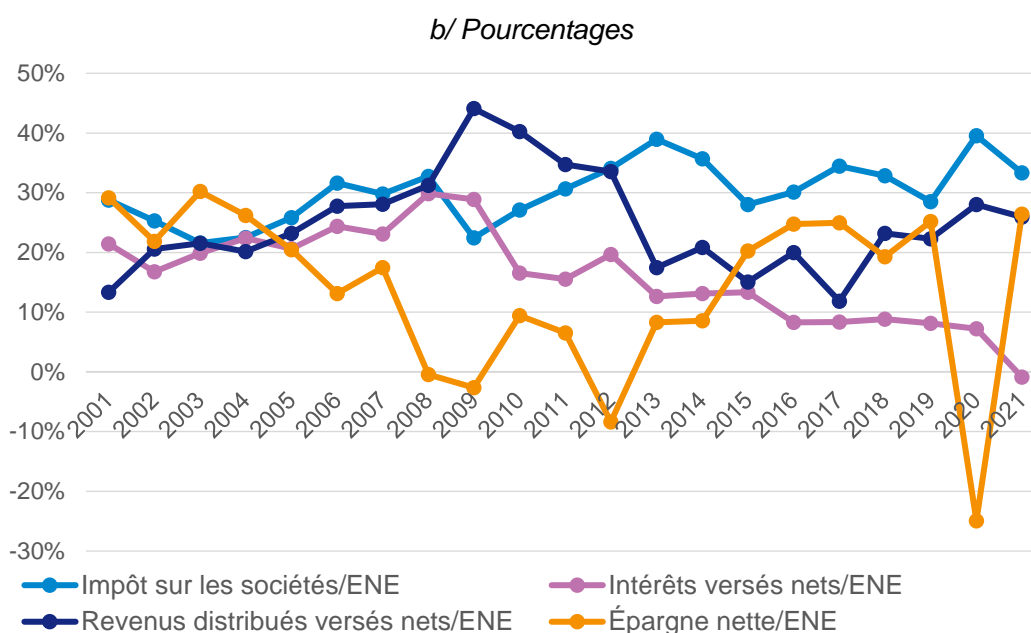
Champ : sociétés non financières.

Source : Insee (2022), *Comptes nationaux annuels 2021, mai*

Graphique 46 – Évolution et décomposition de l'excédent net d'exploitation (2001-2021)

a/ Millions d'euros courants





Champ : sociétés non financières.

Lecture : en 2021, l'épargne nette des sociétés non financières s'est élevée à 42 milliards d'euros et le ratio épargne nette sur excédent net d'exploitation à 26 %.

Source : calculs France Stratégie, d'après Insee (2022), *Comptes nationaux annuels 2021*, mai

Décomposition en cinq postes des « emplois » de l'excédent brut d'exploitation

Une autre façon de présenter les choses est de ne pas mobiliser la notion de consommation de capital fixe, agrégat estimé par les comptes nationaux qui n'a pas de contrepartie immédiate en termes de trésorerie, pour s'en tenir à des agrégats qui engendrent systématiquement des flux de trésorerie tels que la formation brute de capital fixe. Il s'agit donc de voir quelles sont les utilisations des bénéfices des entreprises, sachant que celles-ci peuvent avoir d'autres sources (financières) de revenu, à côté des bénéfices qu'elles dégagent du processus d'exploitation de leur outil productif. Nous avons reproduit, dans le tableau 24, une décomposition qui permet d'identifier cinq emplois principaux relevant de l'investissement (formation brute de capital fixe), de l'impôt (impôt sur le revenu de sociétés) et de la rémunération du capital (dividendes versés nets de ceux reçus, intérêts versés nets de ceux reçus, loyers¹). À ces cinq emplois principaux s'ajoutent un agrégat permettant de regrouper l'ensemble des autres emplois (« autres emplois nets »), ainsi que l'agrégat « capacité ou besoin de financement » qui permet de retrouver l'identité comptable entre emplois et ressources.

¹ Les loyers au sens de la comptabilité nationale correspondent uniquement à la mise à disposition d'actifs naturels (terrains ou gisements). Les autres locations sont assimilées à des rémunérations de service et entrent dans le champ des consommations intermédiaires.

**Tableau 24 – Décomposition de l’excédent brut d’exploitation en cinq emplois, année 2021
(en milliards d’euros)**

Ressources		« Emplois »	
<i>Excédent brut d’exploitation</i>	437	Formation brute de capital fixe	330
		Impôt sur le revenu des sociétés	52
		Dividendes versés nets	40
		Intérêts versés nets	-1
		Loyers	4
		« Autres emplois nets » ⁽¹⁾	-5
		Capacité (+) ou besoin (-) de financement	16
Total	437	Total	437

⁽¹⁾ Ces « autres emplois nets » additionnent les bénéfices réinvestis d’investissement direct à l’étranger payés moins reçus, les autres prestations d’assurance sociale payées nettes des cotisations sociales reçues, les transferts courants divers payés moins reçus, les primes nettes d’assurance-dommages moins les indemnités d’assurance-dommages, les acquisitions moins cessions d’actifs non produits, les transferts en capital à payer moins ceux à recevoir et les variations de stocks.

Champ : sociétés non financières.

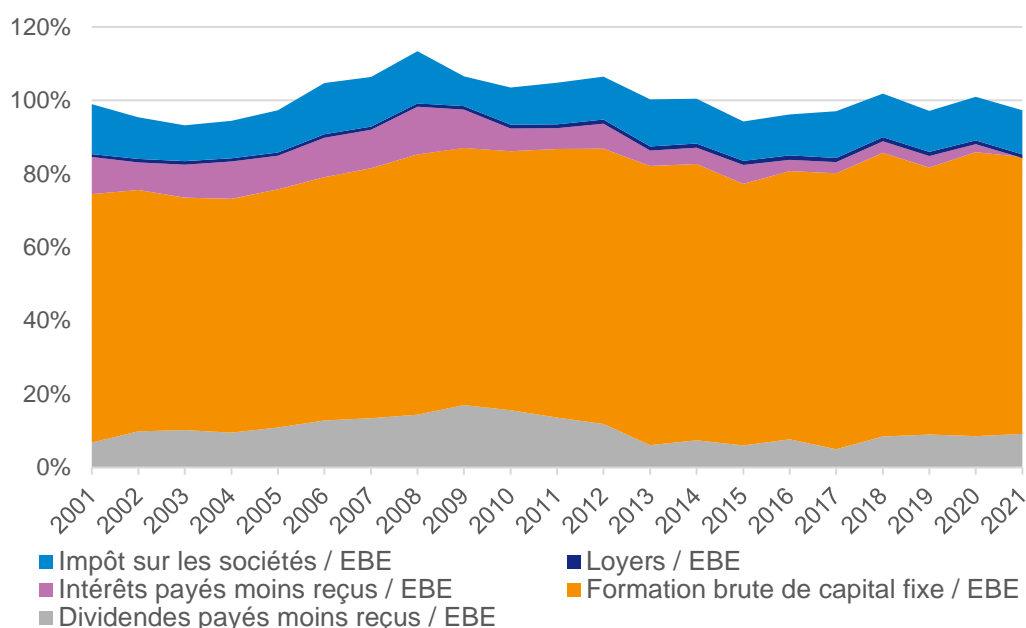
Source : Insee (2022), *Comptes nationaux annuels 2021*, mai

On notera d’abord que la formation brute de capital fixe (330 milliards d’euros en 2021) est supérieure à la consommation de capital fixe (280 milliards d’euros). Les entreprises ont donc augmenté leur capital productif en 2021 et cela a été systématiquement le cas ces deux dernières décennies.

Si l’on rapporte les cinq « emplois » énumérés ci-dessus à l’excédent brut d’exploitation des SNF, on remarque que leur somme a été, chaque année, proche de 100 % au cours des deux dernières décennies (Graphique 47). Le total n’a pas pourtant pas lieu, comptablement, de sommer à 100 %¹ : les bénéfices peuvent être mis en réserve d’une année sur l’autre, pour être distribués ou investis plus tard. Quant à l’investissement (FBCF), il peut se financer sur les revenus de l’année (EBE), en fonds propres (levées de fonds ou ressources mises en réserve) ou à crédit. Une partie du revenu sert également aux remboursements d’emprunts, ce que la comptabilité nationale ne permet pas d’isoler (on ne dispose que de la variation d’encours de crédit). Mais on observe bien que, sur l’ensemble des SNF, la somme de ces emplois oscille autour de 100 % de leur EBE de l’année.

¹ La formation brute de capital fixe apparaît dans le compte des acquisitions d’actifs non financiers, au sein des comptes d’accumulation du capital. Les autres agrégats étudiés ici apparaissent dans les comptes des opérations courantes (compte de production et comptes de distribution et d’utilisation du revenu).

Graphique 47 – Évolution des cinq emplois de l'excédent brut d'exploitation des sociétés non financières (2001-2021)



Lecture : en 2021, l'impôt sur les sociétés, payé par les SNF françaises a représenté 12 % de leur excédent brut d'exploitation.

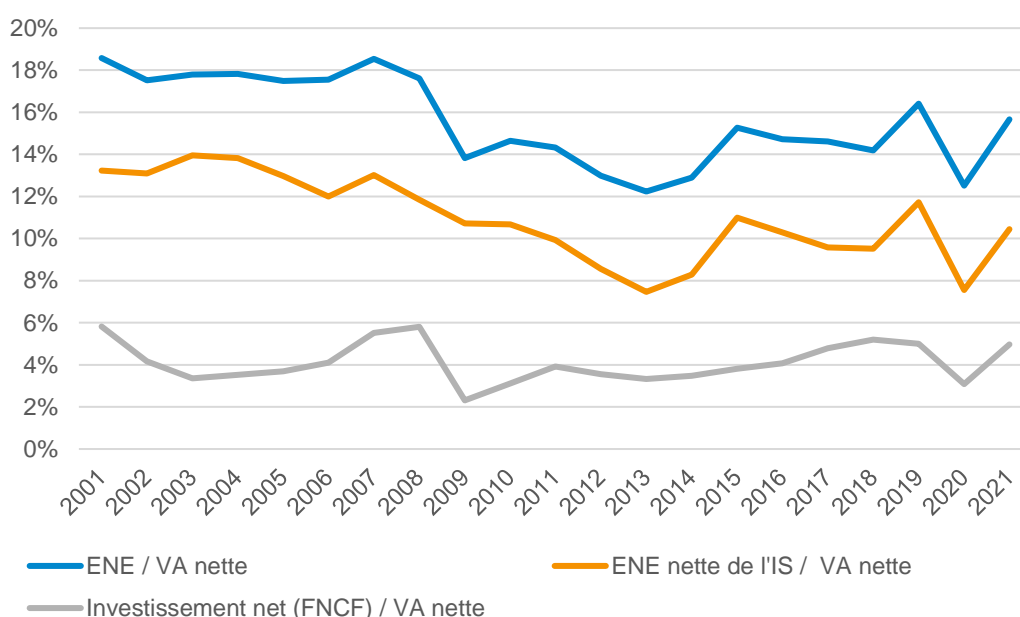
Source : calculs France Stratégie, d'après Insee (2022), *Comptes nationaux annuels 2021*, mai

Sur les deux dernières décennies, les dividendes versés nets ont représenté en moyenne, pour les SNF françaises, 25 % de leur excédent net d'exploitation, 10 % de leur excédent brut d'exploitation et 3 % de leur valeur ajoutée.

Profitabilité nette des entreprises et investissement net

Le graphique 48 permet de retracer l'évolution de l'excédent net d'exploitation, de l'ENE net de l'impôt sur les sociétés et de l'investissement net (FBCF – consommation de capital fixe) en pourcentage de la valeur ajoutée nette (c'est-à-dire nette de la consommation de capital fixe). Relativement à la valeur ajoutée, l'investissement net s'est globalement maintenu tout au long de la période, malgré la baisse de la profitabilité nette des SNF intervenue entre 2001 et 2013, et malgré donc l'augmentation des revenus distribués depuis 2018.

Graphique 48 – Profitabilité nette et investissement net des SNF – évolution 2001-2021



Lecture : en 2021, l'investissement net des entreprises a représenté 5 % de la valeur ajoutée qu'elles ont créée.

Source : calculs France Stratégie ; d'après Eurostat, système européen des comptes (SEC 2010)

2.2. Des revenus distribués des sociétés à l'assiette du PFU

En 2021, les revenus des sociétés distribués par les SNF, nets de ceux qu'elles ont reçus (d'autres SNF, du reste du monde ou éventuellement de sociétés financières) se sont établis à 41 milliards d'euros. En France, pour l'essentiel, les revenus distribués des sociétés sont des dividendes. On peut d'abord se demander quels sont les destinataires finaux de ces flux nets de dividendes versés par les sociétés non financières. On tentera ensuite de rapprocher ces flux de dividendes nets versés par les SNF des montants de revenus du capital soumis à l'impôt sur le revenu.

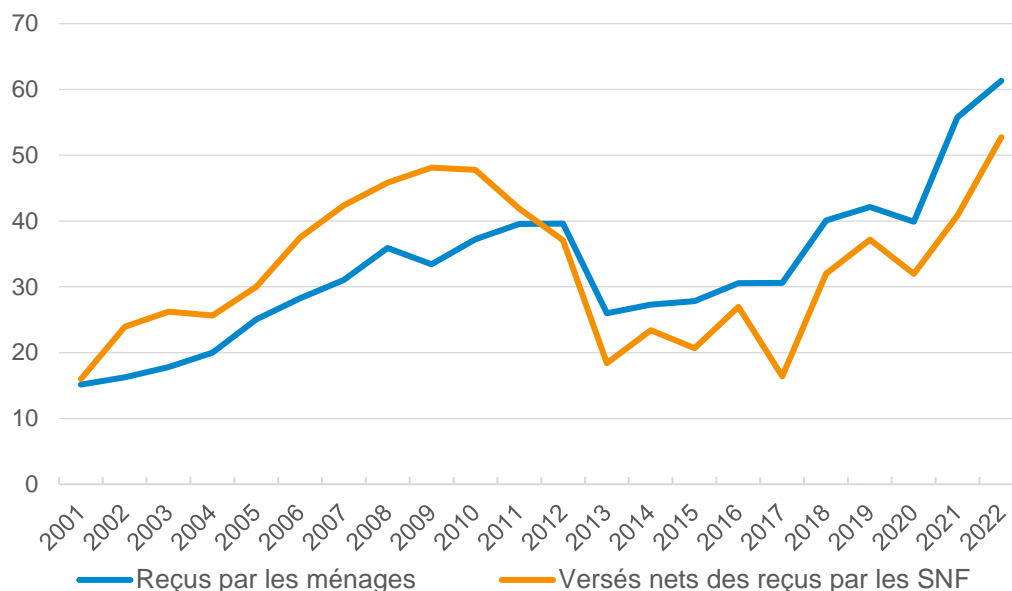
Destinataires finaux des dividendes versés par les sociétés non financières

On ne dispose pas de données nous permettant de répondre précisément à la question des destinataires finaux des dividendes versés par les sociétés non financières. On peut néanmoins noter que les dividendes reçus par les ménages sont du même ordre de grandeur que les dividendes versés nets (payés moins reçus) des SNF. Les évolutions des deux agrégats sont également assez étroitement corrélées (Graphique 49). En 2021, les ménages ont reçu 56 milliards d'euros de revenus distribués des sociétés¹, et les

¹ 61 milliards d'euros en 2022, chiffres provisoires.

sociétés non financières ont versé, net de ce qu'elles ont reçu, 41 milliards d'euros de revenus distribués des sociétés (quasi exclusivement sous forme de dividendes)¹.

Graphique 49 – Revenus distribués par les SNF (net de ceux reçus) et revenus distribués des sociétés reçus par les ménages (en milliards d'euros courants), de 2001 à 2022



Lecture : en 2021, les SNF françaises ont versé 41 milliards d'euros de revenus distribués des sociétés de plus qu'elles n'en ont reçus. La même année, les ménages ont reçu 56 milliards d'euros de revenus distribués des sociétés.

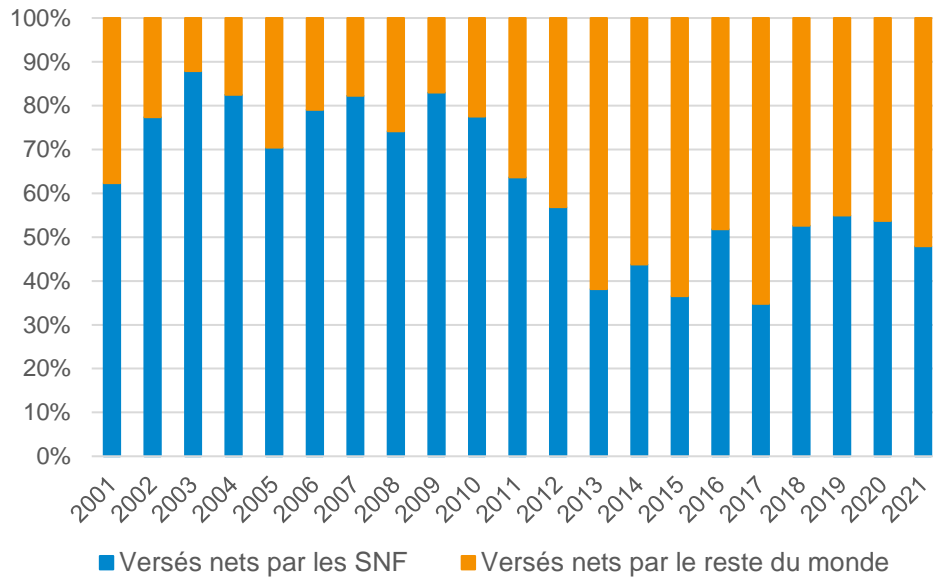
Source : Insee (2022), *Comptes nationaux annuels 2021*, mai

D'une façon générale, sur la période 2001-2021, les SNF et le reste du monde sont verseurs nets de dividendes aux autres secteurs institutionnels français. Les ménages, les sociétés financières et les administrations publiques sont de leur côté bénéficiaires nets de ces versements. Les parts respectives du reste du monde et des sociétés non financières dans les flux nets versés au profit des autres secteurs institutionnels ont beaucoup varié au cours du temps. Par contraste, la part des ménages dans les flux nets reçus de revenus distribués des sociétés est restée relativement stable, autour de 60 % (Graphique 50).

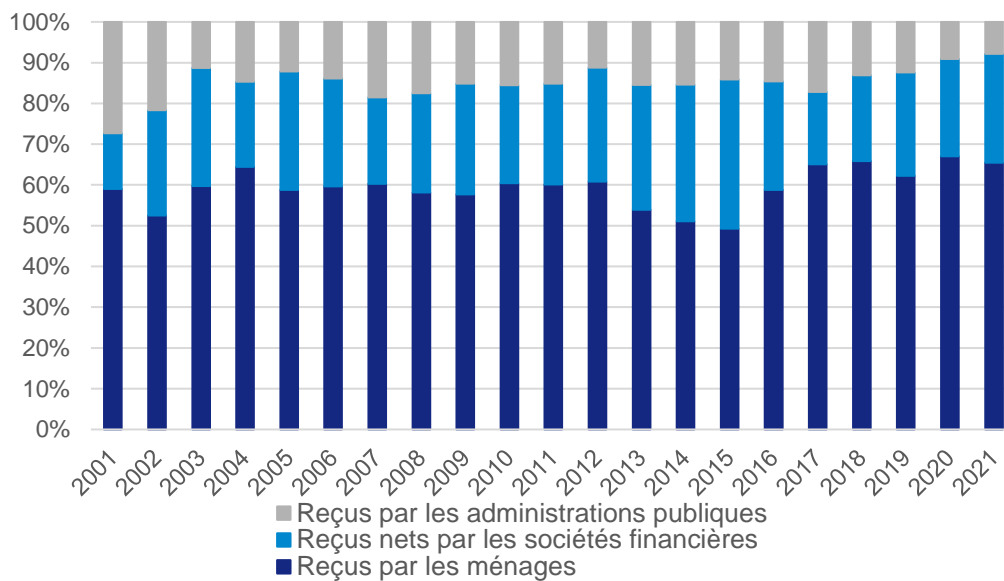
¹ 53 milliards d'euros en 2022, chiffres provisoires.

Graphique 50 – Pourvoyeurs nets et bénéficiaires nets de revenus distribués des sociétés (2001-2021)

a/ Répartition des flux nets versés de revenus distribués des sociétés



b/ Répartition des flux nets reçus de revenus distribués des sociétés



Lecture : en 2021, les SNF ont été à l'origine de 48 % des flux nets de revenus distribués des sociétés reçus ensemble par les secteurs institutionnels bénéficiaires nets de ces flux : ménages, administrations publiques et sociétés financières. La même année, les ménages ont capté 65 % de ces flux nets reçus.

Source : calculs France Stratégie, d'après Insee (2022), *Comptes nationaux annuels 2021*, mai

Parmi les sociétés financières, il est possible que certaines d'entre elles soient des holdings créées justement pour stocker ces dividendes. Selon le manuel du système européen des comptes : « Une société holding qui détient les actifs de sociétés filiales sans toutefois exercer d'activités de gestion est considérée comme une institution financière captive (S.127) et classée parmi les sociétés financières. » Pour la France, il existe bien un compte des auxiliaires financiers, institutions financières captives et prêteurs non institutionnels, mais on ne peut en isoler les holdings. En 2021, selon les comptes de la nation 2021¹, ce secteur institutionnel affichait une rémunération des salariés de 11,9 milliards d'euros pour des dividendes reçus de 11,9 milliards d'euros également, ce qui ne semble pas compatible avec l'idée d'une holding n'exerçant aucune activité de gestion. En règle générale, pour une holding, la rémunération des salariés est faible devant les montants de dividendes reçus.

Dividendes versés par les sociétés non financières et revenus du capital soumis à l'impôt sur le revenu des ménages

Comment ces flux nets de dividendes versés par les sociétés non financières se rapprochent-ils des revenus mobiliers déclarés par les ménages dans leurs déclarations de revenus ? Le tableau 25 permet de s'en faire une idée.

Tous les dividendes reçus par les ménages ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu (une partie est capitalisée dans des PEA ou en assurance-vie). Et par ailleurs, l'Insee comptabilise dans les dividendes reçus par les ménages les bénéfices des sociétés imposés à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Ainsi, en 2013, l'Insee, dans un document méthodologique², indiquait compter, au titre des dividendes reçus par les ménages : 13,1 milliards d'euros de dividendes soumis à l'impôt sur le revenu reçus de la part de sociétés soumises à l'IS ; 3,1 milliards d'euros de dividendes non imposables, pour des titres détenus sur des PEA ; 12,0 milliards d'euros de dividendes distribués par les sociétés assujetties à l'IRPP, en supposant que la totalité de leur résultat est reversée sous forme de dividendes aux ménages qui les possèdent. *A priori*, ces dividendes sont imposés à l'IRPP au titre des bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices non commerciaux, bénéfices non agricoles. Ils ne rentrent donc pas dans le champ du prélèvement forfaitaire unique et n'apparaissent pas dans les fichiers POTE de la DGFIP.

Notons, inversement, que d'autres revenus des capitaux mobiliers que les seuls dividendes sont soumis à l'impôt sur le revenu.

¹ Dans l'édition 2022 des comptes de la nation, le secteur S127 « institutions financières captives et prêteurs non institutionnels » est regroupé avec celui des banques (S12K64) en base 2020.

² Insee (2018), « [Les estimations de flux de revenus de la propriété en base 2014](#) », *Mesurer pour comprendre*, mai.

Tableau 25 – Dividendes et revenus mobiliers : données de comptabilité nationale et données fiscales (en milliards d'euros)

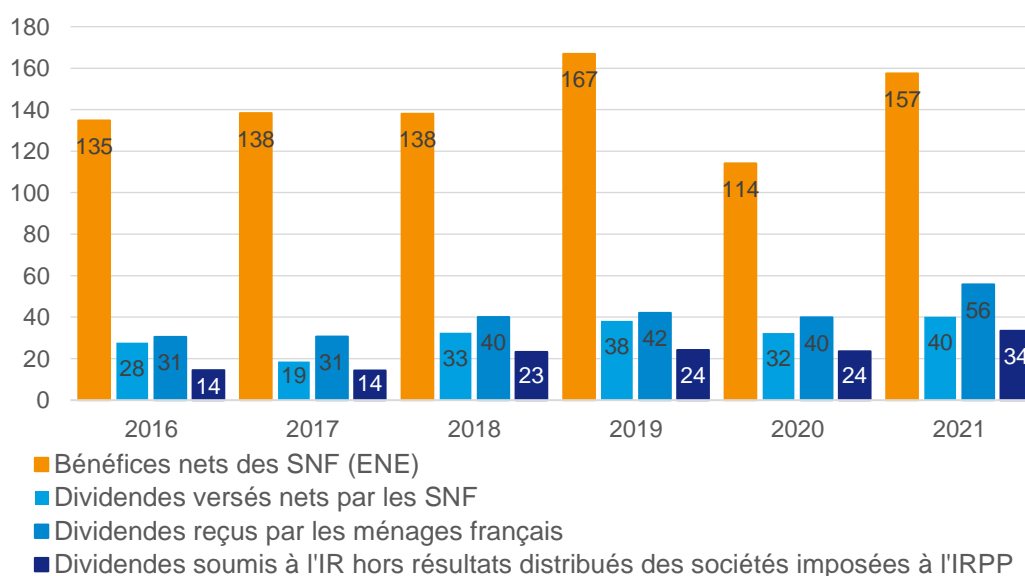
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Données de comptabilité nationale*						
Dividendes versés par les SNF (nets des reçus)	27,7	18,7	32,5	38,3	32,4	40,2
Dividendes versés par le reste du monde (nets des reçus)	24,3	28,4	28,4	29,4	27,1	45,0
Dividendes reçus par les ménages	30,6	30,6	40,1	42,1	39,9	55,7
Données fiscales (POTE)						
Dividendes soumis à l'IR ou au PFU	14,4	14,3	23,2	24,1	23,6	33,5
Intérêts soumis à l'IR ou au PFU	6,0	5,3	4,7	4,5	4,2	4,2
Plus-values mobilières de droit commun soumises à l'IR ou au PFU	7,8	8,4	13,4	12,3	11,4	19,3
Plus-values mobilières avec abattement renforcé soumises à l'IR ou au PFU	4,4	6,8	3,8	4,6	3,7	5,7

* Données annuelles, édition 2022.

Sources : Insee (2022), *Comptes nationaux annuels 2021*, mai ; DGFIP

Pour résumer, le graphique 51 donne une idée de la façon dont une partie des bénéfices nets des SNF (excédent net d'exploitation) finit par être versée sous formes de dividendes aux ménages français puis à être taxée à l'impôt sur le revenu ou au PFU.

Graphique 51 – Du bénéfice des sociétés non financières aux dividendes soumis à l'impôt sur le revenu



Sources : Insee (2022), *Comptes nationaux annuels 2021*, mai ; DGFIP

Il est normal que les dividendes reçus par les ménages français ne soient pas égaux aux dividendes versés nets par les SNF : d'une part, une partie des dividendes reçus par les ménages français proviennent de sociétés financières ou du reste du monde ; d'autre part, une partie des dividendes versés nets par les SNF ont pour destinataires les sociétés financières, les administrations publiques et le reste du monde. Globalement, les dividendes reçus par les ménages français sont plus élevés que les dividendes versés (nets des reçus) par les SNF.

3. Évolution des revenus et patrimoines imposables jusqu'en 2021 à partir des données fiscales individuelles

Cette section retrace l'évolution des montants et de la concentration de revenus mobiliers ainsi que l'évolution des hauts patrimoines immobiliers, avant et après la réforme de 2018. Les analyses sont fondées sur les données fiscales produites par la DGFIP couvrant l'ensemble des contribuables à l'IR et à l'ISF/IFI (fichiers POTE de l'impôt sur le revenu et fichiers ISF/IFI).

3.1. Les revenus mobiliers, en forte progression en 2021, tirent les hauts revenus

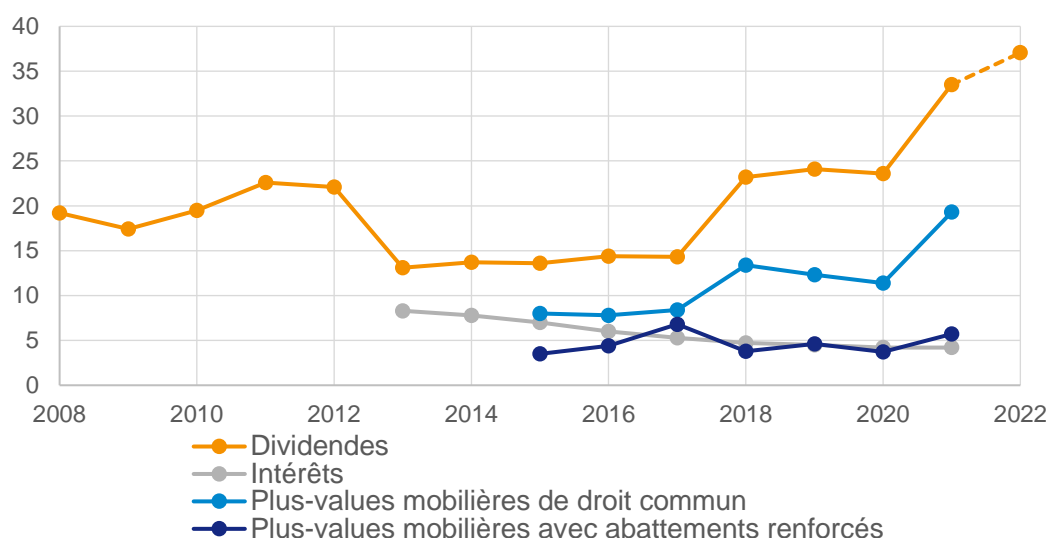
Les revenus taxables au PFU ont progressé de 46 % en 2021

En 2021, par rapport à 2020, on constate une forte poussée des revenus mobiliers taxables au PFU, après deux années de relative stabilité. Les dividendes augmentent de 10 milliards d'euros, de 23,5 à 33,5 milliards d'euros, soit une hausse de 42 % (Graphique 52). Les plus-values mobilières de droit commun croissent de 8 milliards environ, de 11,4 à 19,3 milliards d'euros (+ 70 %). Les intérêts¹ sont stables entre 2020 et 2021 à 4,2 milliards d'euros. Enfin, les plus-values mobilières avec abattements renforcés, dont les montants totaux étaient comparables aux intérêts en 2021 (3,7 milliards d'euros), ont augmenté de 2 milliards (+ 54 %). Au total, en additionnant ces quatre catégories, le montant des revenus mobiliers déclarés à l'impôt sur le revenu est passé de 43 à 63 milliards d'euros entre 2020 et 2021 (+ 46 %)².

¹ Ces revenus correspondent aux produits de placements à revenus fixes de la déclaration d'impôt sur le revenu.

² Tous les revenus mobiliers ne sont pas déclarés à l'impôt sur le revenu (notamment les intérêts et dividendes versés sur les contrats d'assurance-vie, et les dividendes versés sur les PEA). Par ailleurs, cet agrégat n'inclut pas le résultat des sociétés taxées à l'IR, n'étant pas considéré comme un dividende, ni d'ailleurs éligible au PFU.

**Graphique 52 – Masses totales de revenus mobiliers déclarées à l'IR
(en milliards d'euros courants), de 2008 à 2022**



Note : les plus-values mobilières ne sont pas observables avant 2015, les intérêts ne sont pas observables en totalité avant 2013. Le montant de dividendes en 2022 est une estimation réalisée sur la base du taux de croissance des dividendes déclarés au Prélèvement forfaitaire obligatoire entre 2021 et 2022 (source DGFIP).

Source : calculs France Stratégie, à partir du fichier POTE (DGFIP)

La hausse des revenus mobiliers observée en 2021 est d'ampleur comparable, mais supérieure, à celle déjà constatée en 2017 (+ 9 milliards pour les dividendes, + 5 milliards pour les plus-values mobilières de droit commun). Par rapport à 2017, les revenus mobiliers taxables au PFU de 2021 sont en croissance de 80 %¹.

Sur la période 2018-2020, suite aux réformes de la fiscalité du capital, les dividendes déclarés à l'impôt sur le revenu avaient retrouvé peu ou prou leur niveau précédant la période de taxation des revenus mobiliers au barème de l'impôt sur le revenu (2013-2017). En 2021, exprimés en euros les dividendes sont donc à un niveau record au regard des quinze dernières années. Il est toutefois à noter qu'exprimés en proportion de l'excédent net d'exploitation des entreprises, les dividendes nets versés par les entreprises restent nettement plus faibles qu'autour de 2010².

¹ Ces montants n'incluent pas les plus-values mobilières en apport-cession, dont le montant a été multiplié par plus de 2,5 entre les années 2015-2017 (5 milliards d'euros en moyenne) et les années 2018-2021 (13,5 milliards). Ces plus-values mobilières ne sont pas considérées comme un revenu, puisque leur finalité est le réinvestissement au sein d'autres sociétés détenues via holding. Elles bénéficient à ce titre d'un report d'imposition, sous réserve de réinvestissement sous les deux ans (voir [Annexe 11](#)).

² Voir la section précédente. S'agissant des SNF, ce ratio s'est établi en moyenne à 42 % de 2009 à 2011, contre 30 % en 2021.

En 2022, la dynamique des dividendes ne s'essouffle pas. Les dividendes déclarés au Prélèvement forfaitaire obligatoire (PFO) ont progressé de 10,6 % entre 2021 et 2022 (source DGFIP) pour un total estimé de 37 milliards d'euros en 2022.

La concentration des revenus mobiliers reste à un niveau élevé en 2021

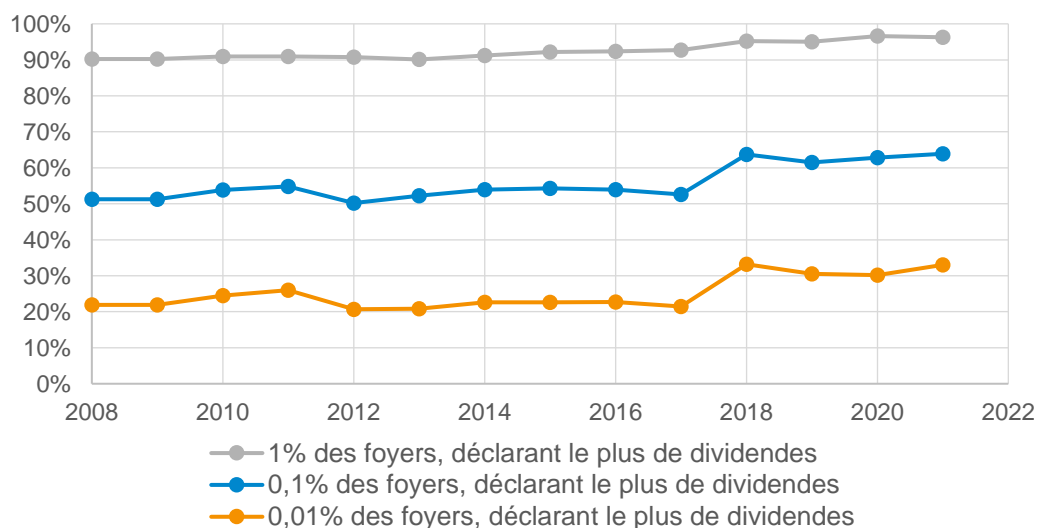
La concentration des différentes catégories de revenus mobiliers en 2021 est comparable à celle observée depuis 2018 et la mise en place des réformes de la fiscalité du capital.

En ce qui concerne les dividendes, 1 % des foyers fiscaux (400 000 foyers sur 40 millions en 2021) concentrent 96 % des montants totaux déclarés (Graphique 53a). 62 % des dividendes sont déclarés par 0,1 % des foyers fiscaux (soit 40 000 foyers) et 33 % par 0,01 % des foyers fiscaux (4 000 foyers). Ces proportions sont stables depuis 2018, et supérieures de 5 à 10 points aux niveaux constatés sur les années 2008-2017.

La concentration des plus-values mobilières, beaucoup plus élevée que celle des dividendes, est également stable en 2021 par rapport à l'année précédente. 70 % des montants de plus-values mobilières de droit commun sont déclarés par 0,01 % des foyers fiscaux (4 000 foyers), un chiffre comparable aux années 2018-2020 et en hausse de dix points environ par rapport aux années 2015-2017 (Graphique 53b)¹.

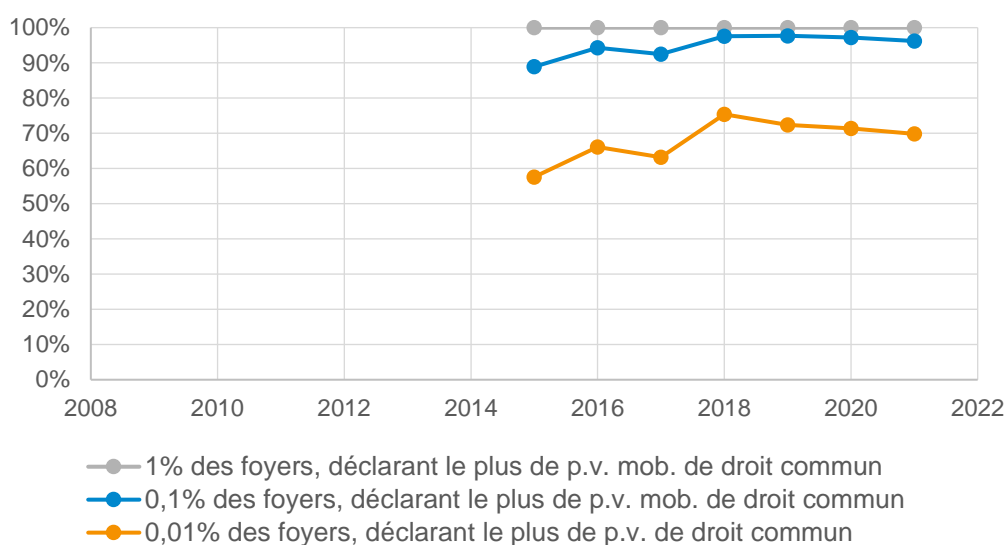
Graphique 53 – Concentration des dividendes et des plus-values mobilières de droit commun déclarés à l'IR (2008-2022)

a/ Dividendes



¹ Les montants de plus-values en apport cession sont extrêmement concentrés, puisqu'elles sont déclarées par 0,01 % à 0,02 % des foyers tous les ans. En 2021, on constate une forte progression du nombre de foyers optant pour l'apport cession (7 000 foyers, contre 5 000 pour les deux années précédentes). Pour plus de détails, voir [Annexe 11](#).

b/ Plus-values mobilières de droit commun



Lecture : en 2021, 70 % du montant total des plus-values mobilières de droit commun était déclaré par 0,01 % des foyers fiscaux (4 000 foyers).

Source : calculs France Stratégie, à partir du fichier POTE (DGFIP)

La concentration des autres catégories de revenus mobiliers, intérêts et plus-values mobilières avec abattement renforcé, dont les montants globaux ont été stables, a peu évolué par rapport à l'année précédente.

Le tableau 26 présente la décomposition du nombre de foyers fiscaux par montant de revenus mobiliers déclarés, ainsi que les masses totales correspondantes. Les dividendes supérieurs à un million d'euros rassemblent à eux seuls un tiers de la masse des dividendes en 2021. On note néanmoins une hausse importante du nombre de foyers ayant déclaré entre 10 000 euros et 100 000 euros de dividendes : leur part dans l'ensemble des foyers augmente de 0,56 % à 0,64 %, pour 1,4 milliard d'euros de dividendes supplémentaires.

Les plus-values mobilières de droit commun supérieures à un million d'euros rassemblent en 2021 les deux tiers de l'ensemble des revenus de cette catégorie. On note, comme pour les dividendes, une hausse du nombre de foyers déclarant entre 10 000 euros et 100 000 euros de plus-values mobilières de droit commun, pour environ 400 millions supplémentaires.

Tableau 26 – Distribution des revenus soumis au PFU, par montants déclarés

		En % des foyers concernés			En millions d'euros			En % du total national		
		2017	Moy. 2018-2020	2021	2017	Moy. 2018-2020	2021	2017	Moy. 2018-2020	2021
Dividendes	0 à 100 €	93,81 %	94,19 %	94,26 %	116	106	101	1 %	0 %	0 %
	100 € à 1 000 €	4,59 %	4,22 %	4,02 %	522	490	464	4 %	2 %	1 %
	1 000 € à 10 000 €	1,01 %	0,93 %	0,94 %	1 303	1 237	1 311	9 %	5 %	4 %
	10 000 € à 100 000 €	0,53 %	0,56 %	0,64 %	6 013	6 863	8 266	42 %	29 %	25 %
	100 000 € à 1 000 000 €	0,06 %	0,10 %	0,13 %	4 890	8 978	12 894	34 %	38 %	38 %
	> 1 000 000 €	0,002 %	0,009 %	0,008 %	1 437	5 986	10 488	10 %	25 %	31 %
	Total	100 %	100 %	100 %	14 282	23 660	33 525	100 %	100 %	100 %
Intérêts	0 à 100 €	89,75 %	91,26 %	91,77 %	123	122	130	2 %	3 %	3 %
	100 € à 1 000 €	6,89 %	5,99 %	5,71 %	1 011	887	866	19 %	20 %	21 %
	1 000 € à 10 000 €	3,25 %	2,66 %	2,45 %	3 302	2 727	2 518	62 %	61 %	60 %
	10 000 € à 100 000 €	0,12 %	0,09 %	0,07 %	767	602	526	14 %	14 %	13 %
	100 000 € à 1 000 000 €	0,00 %	0,00 %	0,00 %	77	81	102	1 %	2 %	2 %
	> 1 000 000 €	0,00 %	0,00 %	0,00 %	15	24	27	0 %	1 %	1 %
	Total	100 %	100 %	100 %	5 294	4 443	4 170	100 %	100 %	100 %
Plus-values mobilières de droit commun	0 à 100 €	99,46 %	99,67 %	99,59 %	1	1	0	0 %	0 %	0 %
	100 € à 1 000 €	0,15 %	0,08 %	0,08 %	26	14	15	0 %	0 %	0 %
	1 000 € à 10 000 €	0,24 %	0,14 %	0,17 %	349	209	271	4 %	2 %	1 %
	10 000 € à 100 000 €	0,12 %	0,09 %	0,12 %	1 403	1 102	1 567	17 %	9 %	8 %
	100 000 € à 1 000 000 €	0,03 %	0,03 %	0,04 %	2 762	3 235	4 600	33 %	26 %	24 %
	> 1 000 000 €	0,003 %	0,005 %	0,008 %	3 831	7 808	12 830	46 %	63 %	67 %
	Total	100 %	100 %	100 %	8 372	12 368	19 283	100 %	100 %	100 %
Plus-values mobilières avec abattement renforcé	0 à 100 €	99,96 %	99,97 %	99,97 %	0	0	0	0 %	0 %	0 %
	100 € à 1 000 €	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0	0	0	0 %	0 %	0 %
	1 000 € à 10 000 €	0,00 %	0,00 %	0,00 %	6	5	6	0 %	0 %	0 %
	10 000 € à 100 000 €	0,01 %	0,01 %	0,01 %	213	169	202	3 %	4 %	4 %
	100 000 € à 1 000 000 €	0,02 %	0,01 %	0,01 %	2 275	1 550	2 045	34 %	39 %	36 %
	> 1 000 000 €	0,004 %	0,001 %	0,003 %	4 271	2 312	3 476	63 %	57 %	61 %
	Total	100 %	100 %	100 %	6 765	4 036	5 729	100 %	100 %	100 %

Note : pour le détail des années 2018, 2019 et 2020, se reporter à Dherbécourt C. (2022), « [Les gros dividendes se sont maintenus en 2020, les plus-values mobilières sont en repli](#) », *Point de vue*, France Stratégie, octobre.

Sources : calculs France Stratégie à partir du fichier POTE (DGFIP)

La progression des hauts revenus a été tirée par la hausse des revenus mobiliers

Entre 2020 et 2021, le haut de la distribution des revenus a progressé plus rapidement que le revenu médian. Cela s'explique essentiellement par la dynamique des revenus mobiliers.

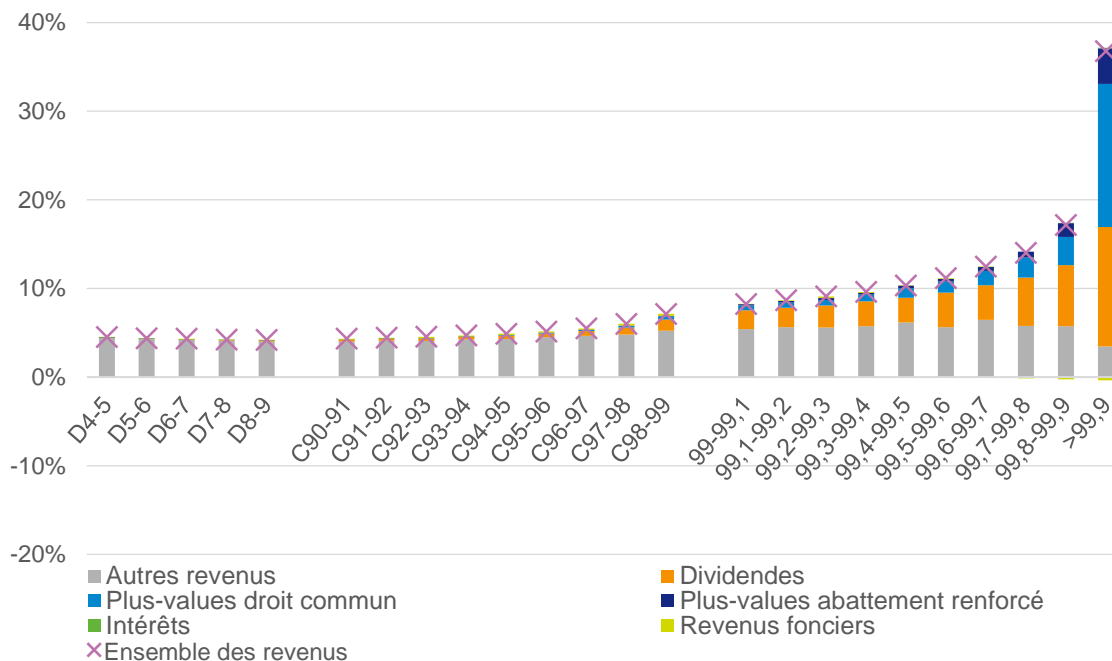
Pour analyser l'évolution des revenus, deux approches sont mises en œuvre. La première, dite « en photographies successives », consiste à comparer d'une année sur l'autre les individus situés aux mêmes rangs de la distribution des revenus. En suivant cette approche, on constate que la progression du revenu est d'autant plus forte qu'on s'élève dans la distribution. Le revenu médian a progressé de 5 % environ. Au seuil des 0,5 % les plus aisés¹, la progression est deux fois plus élevée (+ 11 %). Pour les 0,1 % les plus aisés, la progression est sept fois plus forte (+ 37 %), ce qui veut dire que les 0,1 % les plus aisés de 2021 ont un revenu supérieur de 37 % au revenu des 0,1 % les plus aisés de 2020 (Graphique 54a). Or la progression plus forte du haut de la distribution, relativement au foyer médian, s'explique essentiellement par les revenus mobiliers, les autres types de revenus ayant cru à peu près au même rythme à tous les niveaux de la distribution. La hausse des revenus du revenu des 0,1 % les plus aisés de 2021 par rapport à ceux de 2020 s'explique à 44 % par les plus-values mobilières et 36 % par les dividendes.

Cette première approche peut poser problème parce que les individus/foyers changent de percentiles d'une année sur l'autre, d'où le recours à la deuxième approche dite « en panel » (Graphique 54b), qui consiste à classer les individus selon leur rang de départ en 2020 et à mesurer la progression des revenus pour chacun des rangs. Cette approche met en évidence également le fait que les revenus ont progressé plus vite pour les individus ayant démarré dans le haut de la distribution plutôt qu'au niveau médian. Là encore, ce sont les revenus mobiliers, et en particulier les plus-values mobilières de droit commun et les dividendes, qui expliquent la progression plus rapide dans le haut de la distribution. On note que les 0,1 % les plus aisés de 2020 ont vu leurs revenus baisser de 18 % en 2021. Cette baisse résulte du phénomène dit « de retour à la moyenne », constaté chaque année, qui renvoie à la forte variabilité des très hauts revenus d'une année sur l'autre.

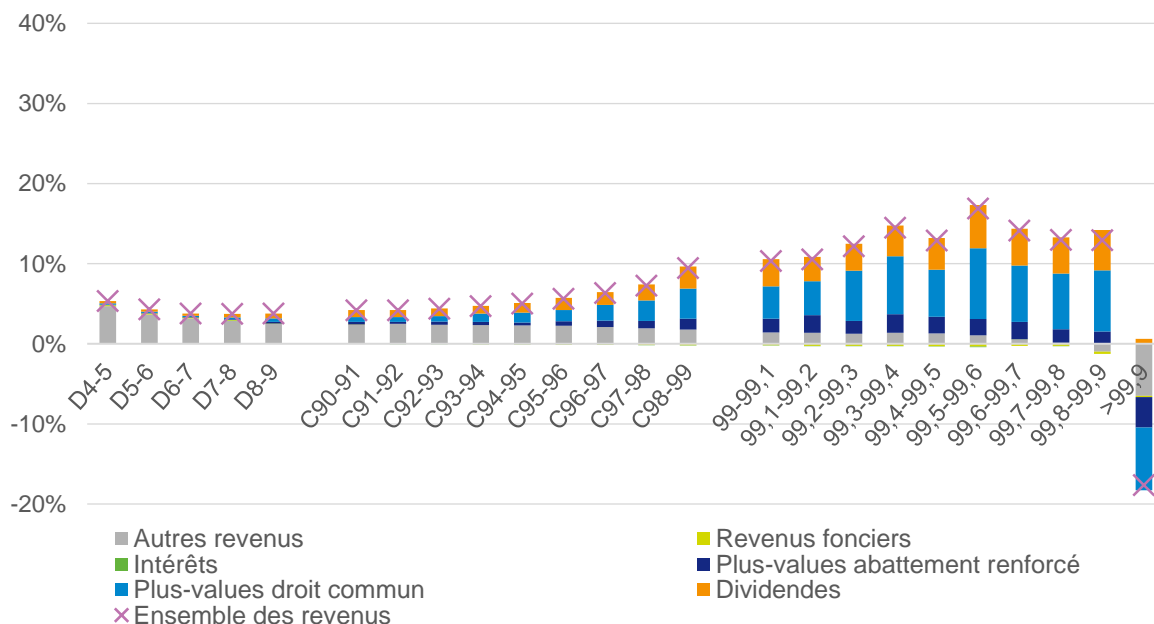
¹ Les individus sont classés ici selon le montant de revenu fiscal de référence par part fiscale de leur foyer fiscal.

Graphique 54 – Décomposition de la hausse des revenus entre 2021 et 2020 aux différents niveaux de la distribution des revenus

a/ Approche « photographies successives »



b/ Approche « panel »

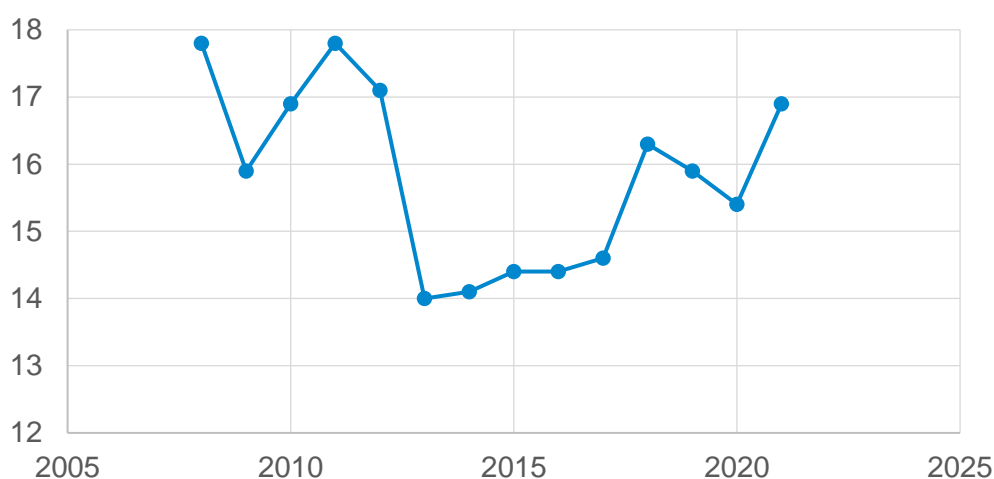


Lecture : Graphique 54a, approche « photographique » : le revenu des 0,1 % des foyers les plus aisés en 2021 est supérieur de 37 % à celui des foyers les plus aisés en 2020 (ces foyers n'étant pas tous les mêmes). 44 % de cet écart est dû aux plus-values mobilières de droit commun ; Graphique 54b, approche « panel » : les 0,1 % des foyers les plus aisés en 2020 ont vu leur revenu baisser de 18 %. 44 % de cette baisse est due aux plus-values mobilières de droit commun.

Source : calculs France Stratégie, à partir du fichier POTE (DGFIP)

Du fait de la hausse des hauts revenus constatée en 2021, la dispersion des revenus déclarés à l'impôt sur le revenu a fortement augmenté. En 2021, le seuil des 0,1 % des revenus les plus élevés, rapporté au revenu médian de l'ensemble des contribuables, n'a jamais été aussi haut depuis 2012. Ce seuil correspond à dix-sept années de revenu médian, soit le niveau constaté en moyenne entre 2008 et 2012 (Graphique 55).

Graphique 55 – Seuil des 0,1 % des foyers les plus aisés en années de revenus médians (2008-2021)



Note : le revenu fiscal de référence est mesuré hors plus-values mobilières, car ces dernières ne sont pas disponibles avant 2015 dans la source fiscale.

Lecture : le seuil au-delà duquel on trouve 0,1 % des foyers les plus aisés, au sens du revenu fiscal de référence par part, correspond en 2021 à environ dix-sept années du revenu médian de 2021.

Source : calculs France Stratégie, à partir du fichier POTE (DGFIP)

Toujours pas de signe au niveau agrégé d'une redénomination des revenus en 2021

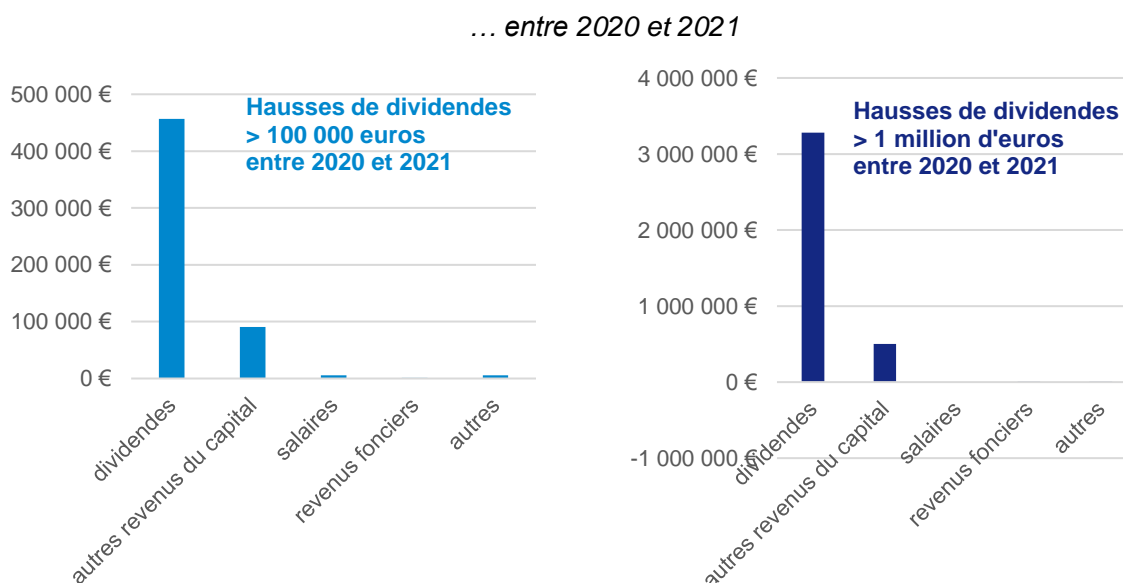
La littérature suggère que certaines personnes, lorsqu'elles peuvent choisir leur forme de rémunération (indépendants, professions libérales, hauts dirigeants d'entreprise), sont incitées à se rémunérer sous la forme du revenu le moins taxé. De tels mécanismes de redénomination des revenus ont notamment été mis en évidence empiriquement en Israël (Romanov, 2006), en Norvège (Alstadsæter et Wangen, 2010), en Finlande (Pirttilä et Selin, 2011 ; Harju et Matikka, 2016) ou en Suède (Edmark et Gordon, 2013 ; Alstadsæter et Jacob, 2016). Les recherches menées sur la France, commanditées par France Stratégie,

n'ont pas mis en évidence de redénomination de revenus à la suite des réformes de la fiscalité du capital de 2013 (voir le deuxième rapport du comité¹).

Les données fiscales ne mettent pas en évidence de phénomène massif de redénomination des revenus depuis les réformes de 2018. Les foyers fiscaux dont les dividendes ont fortement augmenté entre 2020 et 2021 ou entre 2017 et 2020 n'ont pas baissé, au niveau agrégé, leurs autres revenus (Graphique 56).

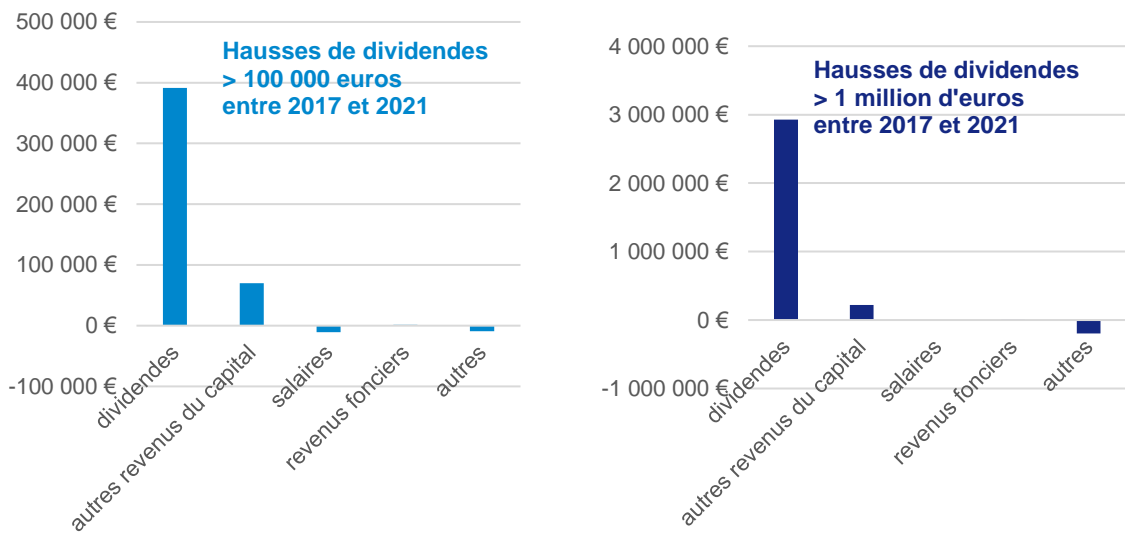
Certes, environ un quart des contribuables dont les dividendes ont augmenté de plus de 100 000 euros entre 2017 et 2021 ont vu leurs autres revenus baisser de plus de 25 %, mais pour des montants limités en moyenne (50 000 euros de salaires en moins, contre 400 000 euros de dividendes en plus). Sur les hausses de dividendes supérieures à 100 000 euros entre 2020 et 2021, 15 % des contribuables ont baissé leurs autres revenus de plus d'un quart, pour 30 000 euros de salaires en moins, contre 470 000 euros de dividendes supplémentaires.

Graphique 56 – Évolution moyenne des revenus des contribuables dont les dividendes ont augmenté de plus de 100 000 euros



¹ France Stratégie (2020), *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital. Deuxième rapport*, octobre.

... entre 2017 et 2021



Lecture : figure en haut, à gauche : en moyenne, au sein des contribuables dont les dividendes ont augmenté de plus de 100 000 euros entre 2020 et 2021, les dividendes ont augmenté en moyenne de 450 000 euros environ et les revenus fonciers sont restés stables entre 2020 et 2021 ; figure en bas, à gauche : en moyenne, au sein des contribuables dont les dividendes ont augmenté de plus de 100 000 euros entre 2017 et 2021, les dividendes ont augmenté en moyenne de 400 000 euros environ et les revenus fonciers sont restés stables entre 2017 et 2021.

Sources : calculs France Stratégie, à partir du fichier POTE (DGFIP)

3.2. À ce stade, on n'identifie pas de réallocation de patrimoine en défaveur de l'immobilier

Un des objectifs explicites des réformes de la fiscalité du capital de 2018 était de rediriger l'épargne des ménages vers l'économie productive. Depuis 2018, l'incitation fiscale à vendre des actifs immobiliers pour acheter des actifs financiers est double. Les revenus fonciers sont taxés au barème de l'IR après prélèvements sociaux de 17,2 %, à un taux d'imposition pouvant dépasser largement celui de 30 % appliqué aux revenus de capitaux mobiliers. D'autre part, l'IFI porte exclusivement sur les biens immobiliers¹.

Du fait du passage de l'ISF à l'IFI, les sources fiscales ne permettent plus d'observer la composition du patrimoine des contribuables, et donc d'éventuels changements de portefeuille. Néanmoins, il est possible de mesurer en continu le patrimoine immobilier des gros propriétaires (Encadré 9).

¹ Ces actifs pouvant être possédés directement par le contribuable, ou indirectement via une société.

Encadré 9 – Constitution du panel de gros propriétaires immobiliers 2014-2021

Le panel rassemble les foyers fiscaux ayant déclaré au moins 3 millions d'euros d'actifs immobiliers en 2014. Parmi ces foyers, 11 000 environ, on conserve uniquement ceux présents en continu dans le panel de l'impôt sur le revenu de la DGFIP (fichiers POTE) entre 2014 et 2021, soit les foyers ayant rempli une déclaration de revenus pour toutes ces années. Par ailleurs, on ne conserve que les foyers constitués des mêmes déclarants chaque année. Cette opération a pour but de neutraliser l'effet des mariages, séparations et veuvages sur la dynamique du patrimoine. Au final, ce panel « cylindré » des gros propriétaires immobiliers compte 3 000 foyers.

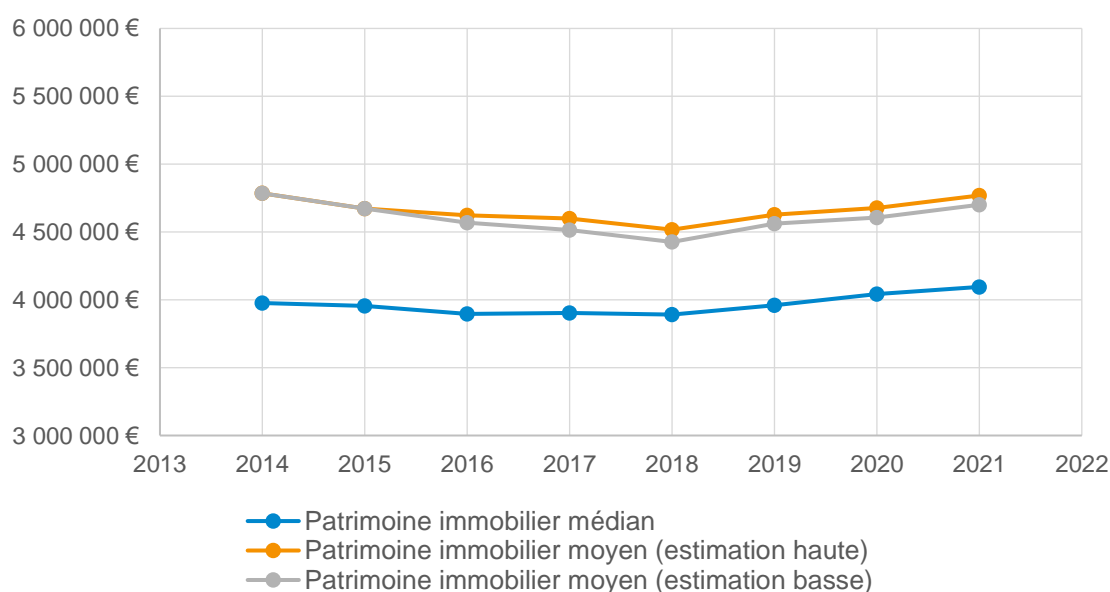
Le patrimoine immobilier de ces foyers est mesuré à partir du panel ISF/IFI de la DGFIP. Entre 2014 et 2017, seuls les contribuables déclarant plus de 2,57 millions d'euros nets de patrimoine, au sens de l'ISF, avaient l'obligation de remplir un formulaire détaillant la composition du patrimoine. Depuis 2018, seuls les patrimoines immobiliers d'une valeur nette (hors dettes immobilières) font l'objet d'une déclaration d'IFI. Le seuil d'entrée choisi pour le panel (3 millions d'euros en 2014) est supérieur au seuil de déclaration détaillé et assure que nous puissions connaître la valeur initiale de tous les patrimoines immobiliers. En revanche pour les années 2015 à 2021, les patrimoines immobiliers passés sous les seuils ne peuvent pas être observés avec précision. Cette proportion s'élève à 1,4 % en 2015, puis augmente pour culminer à 7 % en 2018, avant de se stabiliser à 5 % environ après 2019. Pour ces foyers, on établit une estimation « haute » et une estimation « basse » du patrimoine immobilier. L'estimation haute (respectivement basse) correspond à 2,57 millions d'euros (respectivement 1,3 million) si le contribuable ISF a rempli une déclaration simplifiée, et à 1,3 million d'euros (respectivement 0,00 euros) s'il n'a pas rempli de déclaration ISF ou d'IFI.

Le panel est observé uniquement jusqu'en 2021. Faute de disposer des fichiers d'impôt sur le revenu (POTE) de 2022, il n'est pas possible de connaître le nombre de contribuables du panel ne payant pas l'IFI (c'est-à-dire ceux dont le patrimoine immobilier net est inférieur à 1,3 million) cette année-là.

Nous comptabilisons pour toutes les années entre 2014 et 2021 les montants d'actifs immobiliers détenus directement par les contribuables. L'immobilier indirect (détenu via des sociétés), observable dans les déclarations IFI mais pas dans les déclarations d'ISF, est donc exclu de l'analyse.

Le graphique 57 présente l'évolution des patrimoines médians et moyens des gros propriétaires immobiliers de 2014, soit les contribuables dont l'actif immobilier était supérieur à 3 millions d'euros cette année-là. Le patrimoine immobilier moyen du panel était en baisse en 2015, 2016 et 2017, et il a baissé à nouveau en 2018 au moment du passage à l'IFI. Après cette date, le patrimoine immobilier moyen augmente, si bien qu'en 2021 il a quasiment retrouvé son niveau de 2014. On observe la même remontée post-2018 pour le patrimoine médian du panel, dont le niveau de 2021 est même supérieur à celui de 2014. On constate par ailleurs une stabilité des revenus fonciers moyens du panel de gros propriétaires entre 2014 et 2021.

Graphique 57 – Évolution de la distribution du patrimoine immobilier, panel des gros propriétaires en 2014 (2014-2022)



Note : le patrimoine immobilier moyen n'est pas observable directement dans les données. En effet, la mesure du patrimoine immobilier n'est possible que pour les montants de patrimoine ISF supérieurs à 2,57 millions d'euros jusqu'en 2017 et pour les patrimoines IFI supérieurs à 1,3 million d'euros depuis 2018. Voir l'Encadré 9 pour une présentation de la méthode d'estimation haute et basse du patrimoine moyen.

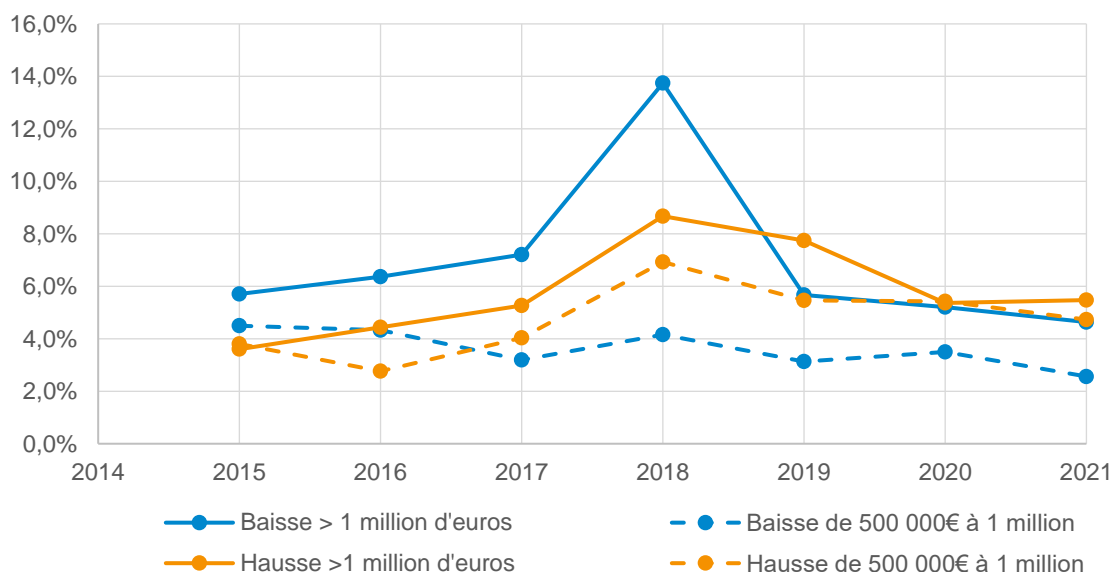
Champ : foyers ayant déclaré plus de 3 millions d'euros de patrimoine immobilier en 2014.

Source : calculs France Stratégie, à partir du fichier POTE et du panel ISF-IFI (DGFIP)

Les gros propriétaires immobiliers ne semblent donc pas s'être débarrassés massivement de leurs actifs immobiliers après la réforme de l'IFI et du PFU. On observe bien au moment du passage à l'IFI en 2018 une baisse importante de certains patrimoines immobiliers : 14 % du panel a vu la valeur de son patrimoine immobilier baisser de plus d'un million d'euros (sans qu'on puisse savoir s'il s'agit d'une vente, d'une donation ou d'une révision de la valeur du bien), soit un niveau beaucoup plus élevé que les années antérieures (Graphique 58). Mais les années suivantes, les baisses de forte ampleur ont été beaucoup

moins fréquentes et toujours inférieures aux hausses de forte ampleur. Des données complémentaires sur les transactions, héritages reçus et donations reçues et versées seraient nécessaires pour aller plus loin dans l'analyse.

Graphique 58 – Proportion de forte variation annuelle de la valeur des actifs immobiliers, panel des foyers à hauts patrimoines immobiliers (2015-2021)



Lecture : parmi les contribuables ayant déclaré plus de 3 millions d'euros de patrimoine immobilier en 2014, 14 % ont connu une baisse de plus de 1 million d'euros de la valeur de leurs actifs immobiliers entre 2017 et 2018.

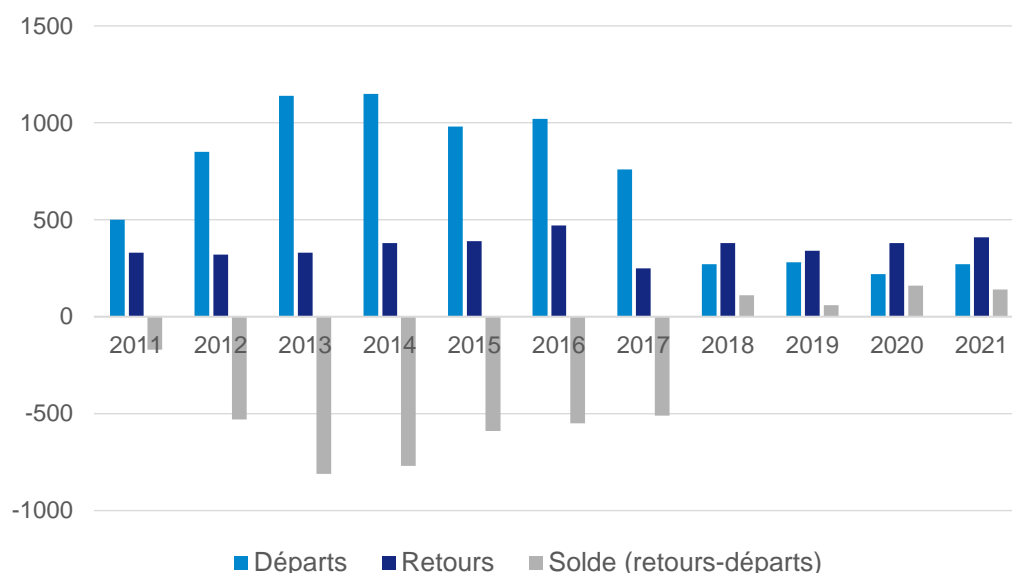
Source : calculs France Stratégie, à partir du fichier POTE et du panel ISF-IFI (DGFIP)

4. Depuis 2018, les retours de contribuables à l'IFI dépassent les départs¹

En 2021, la DGFIP a revu sa méthodologie pour identifier les départs et retours de contribuables à l'impôt sur le revenu depuis 2011 (Encadré 10). Entre 2011 et 2016, le nombre de départs de contribuables à l'ISF s'est élevé en moyenne à 950, contre 370 retours en moyenne, soit un solde migratoire d'environ 600 foyers. Le nombre de départs de contribuables à l'IFI de 2018 à 2021 s'élève à environ 260 en moyenne, c'est-à-dire à un niveau inférieur au nombre de retours, environ 380 de 2018 à 2021 (Graphique 59). De 2011 à 2016, les départs étaient à l'inverse systématiquement supérieurs aux retours.

¹ Cette partie se fonde sur la note détaillée transmise par la DGFIP, qui figure en [Annexe 7](#).

Graphique 59 – Évolution des départs et des retours des contribuables à l'ISF (jusqu'en 2017) puis à l'IFI, de 2011 à 2021



Lecture : en 2021, on a observé 270 départs d'assujettis à l'IFI, pour 410 retours d'assujettis à l'IFI, soit un solde (retours – départs) positif, à + 140.

Source : DGFIP

Notons que les chiffres de retours présentés pour les années 2017 à 2021 ne sont pas directement comparables à ceux des années précédentes puisqu'ils ne concernent que les redevables de l'IFI (environ trois fois moins nombreux). Autrement dit, ils ne prennent pas en compte les éventuels retours de foyers depuis 2017 qui ne sont pas redevables de l'IFI et qui auraient été redevables de l'ISF si celui-ci avait été maintenu. Le nombre de retours de redevables à l'IFI est donc un minorant des retours du nombre de foyers qui auraient été redevables de l'ISF s'il avait été maintenu. La forte baisse du nombre de retours en 2017, concomitante du remplacement de l'ISF par l'IFI, est donc difficilement interprétable. Il en est de même pour les départs depuis 2018, seuls les départs des assujettis à l'IFI pouvant être comptés. C'est pourquoi il est préférable d'analyser l'évolution du solde des départs nets des retours.

La DGFIP fournit également des informations sur les revenus de ces contribuables. 53 % des foyers ayant quitté le territoire en 2021 ont déclaré en 2020 un revenu fiscal de référence supérieur à 140 000 euros. Symétriquement, 37 % des redevables de l'IFI de retour en France en 2021 ont déposé une déclaration de revenus en 2022 au titre de 2021, avec un revenu fiscal de référence supérieur à 146 000 euros.

Au titre de l'année 2022, le montant moyen de l'actif net imposable à l'IFI déclaré par l'ensemble des redevables de retour en France en 2021 s'élève à 3,1 millions d'euros,

montant supérieur à celui de l'ensemble des redevables de l'IFI (2,5 millions), mais inférieur à celui des contribuables ayant quitté la France (3,5 millions en 2021). Au total, les redevables revenus sur le territoire français en 2021 ont acquitté ensemble environ 5,5 millions d'euros d'IFI en 2022, soit environ 0,3 % de l'IFI acquitté au niveau national. Les contribuables partis en 2021, moins nombreux, avaient acquitté ensemble environ 3,8 millions d'euros d'IFI en 2019.

Enfin, la Suisse figure en tête des pays de destination, avec 19 % des départs. Viennent ensuite Israël, les États-Unis, l'Italie et la Belgique.

Encadré 10 – Précisions méthodologiques sur l'identification des départs et des retours¹

L'identification des départs et des retours des contribuables par la DGFIP a fait l'objet d'une refonte en 2021. Elle est désormais réalisée exclusivement à partir des données d'impôt sur le revenu, selon la méthode suivante :

- les départs IR de l'année N sont les foyers redevables de l'impôt au titre des revenus de l'année N déclarant un départ ou dont le départ est constaté au titre de l'année N ;
- les retours IR de l'année N sont les foyers redevables de l'impôt au titre des revenus de l'année N précédemment détectés en départ IR et déclarant un retour ou dont le retour est constaté au titre de l'année N.

Les départs et les retours IR de l'année N sont identifiés sur la base de l'annonce de la date du départ ou du retour sur la déclaration au titre des revenus N ou, en l'absence de date, sur la base de la variation du régime de taxation (résident ou non-résident) qui leur est appliqué.

S'agissant des retours et départs des contribuables à l'ISF/IFI :

- les départs ISF/IFI de l'année N sont sélectionnés parmi les départs identifiés en impôt sur les revenus de l'année N et redevables de l'ISF/IFI en année N ;
- les retours ISF/IFI de l'année N sont sélectionnés parmi les retours identifiés en impôt sur les revenus de l'année N et redevables de l'ISF/IFI en année N+1.

L'ensemble des départs et retours de contribuables à l'ISF/IFI est donc un sous-ensemble de la population des départs et retours IR, la résidence fiscale définie à l'article 4 B du Code général des impôts étant une notion relative à l'impôt sur le revenu.

¹ Pour plus de détails, voir [Annexe 9](#).

5. Analyse des plus hauts patrimoines à partir des données de l'enquête *Histoire de vie et Patrimoine*

Une motivation forte de la réforme de l'impôt sur la fortune (ISF), remplacé par l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), était d'inciter les riches contribuables à investir dans la sphère productive plutôt que dans la pierre. Dès lors, tout en conservant le même barème d'imposition, l'assiette de l'IFI a été réduite par rapport à celle de l'ISF. En sont à présent exonérés le patrimoine financier et le patrimoine professionnel non immobilier.

Disposant en 2023 des données en panel¹ de l'enquête *Histoire de vie et Patrimoine* (HVP) de l'Insee, et en partenariat avec la Banque de France entre 2014 et 2020, France Stratégie a dressé un panorama en photo et en panel de l'évolution des hauts patrimoines (top 1 % et top 0,5 %) et de leur composition sur cette période encadrant la réforme de l'ISF. Ces statistiques descriptives sont déclinées par composition du ménage (ménage avec un couple de référence, ménage avec une femme seule, ménage avec un homme seul). Néanmoins, il convient de noter que l'enquête *Histoire de vie et Patrimoine* souffre d'une sous-déclaration des hauts patrimoines qui invite à interpréter ces résultats avec précaution, notamment concernant le top 0,5 %.

Par ailleurs, France Stratégie a cherché à estimer le passage de l'ISF à l'IFI (effectif en 2018) sur les montants de patrimoine (professionnel, financier et immobilier) et leur poids relatif dans le patrimoine des ménages.

5.1. L'évolution des hauts patrimoines et de leur composition entre 2014 et 2020

Évolution en photographie des hauts patrimoines et de leur composition entre 2014 et 2020

Évolution en photographie

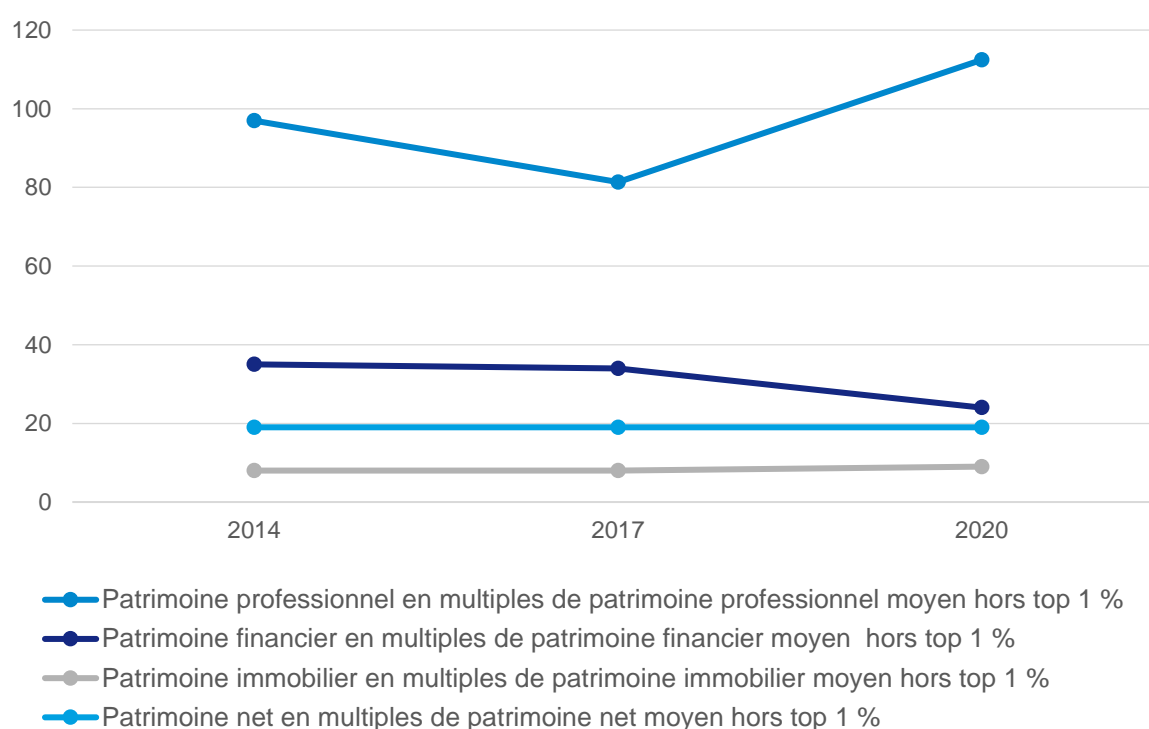
L'analyse des plus hauts patrimoines de l'enquête HVP de l'Insee, exprimés en multiples de patrimoine moyen hors top 1 %, révèle que le patrimoine net des 1 % des ménages les plus fortunés en « patrimoine brut hors reste »² a connu une relative stabilité en France

¹ Depuis 2014, l'enquête *Histoire de vie et Patrimoine* suit des individus et leur ménage sur trois vagues d'enquêtes successives. Ainsi il est possible de suivre l'évolution du patrimoine des ménages avant et après la réforme de l'ISF intervenue en 2018.

² Le patrimoine brut hors reste est défini comme le patrimoine brut réduit à ses composantes immobilières, financières et professionnelles, hors biens durables, bijoux, œuvres d'art et autres objets de valeur. Dans la suite de cette section sera nommé, par abus de langage, « patrimoine » le patrimoine brut hors reste.

entre 2014 et 2020. Le patrimoine professionnel de ces ménages du top 1 % a, lui, connu une augmentation entre 2014 et 2020, passant d'environ 100 fois le patrimoine moyen professionnel hors top 1 % en 2014 à environ 115 fois le patrimoine moyen professionnel hors top 1 % en 2020 (Graphique 60). L'analyse restreinte au top 0,5 % des ménages les plus fortunés permet de dresser un constat similaire. Le patrimoine net des ménages les 0,5 % plus fortunés est resté stable entre 2014 et 2020, avec une hausse notable du patrimoine professionnel. En effet, le patrimoine professionnel des 0,5 % les plus fortunés est passé de 121 fois le patrimoine professionnel moyen hors top 1 % à 190 fois le patrimoine professionnel moyen hors top 1 % entre 2017 et 2020. Toutefois, cette hausse demeure complexe à interpréter (Graphique 61).

Graphique 60 – Évolution en photographie des patrimoines du top 1 % (2014-2020)

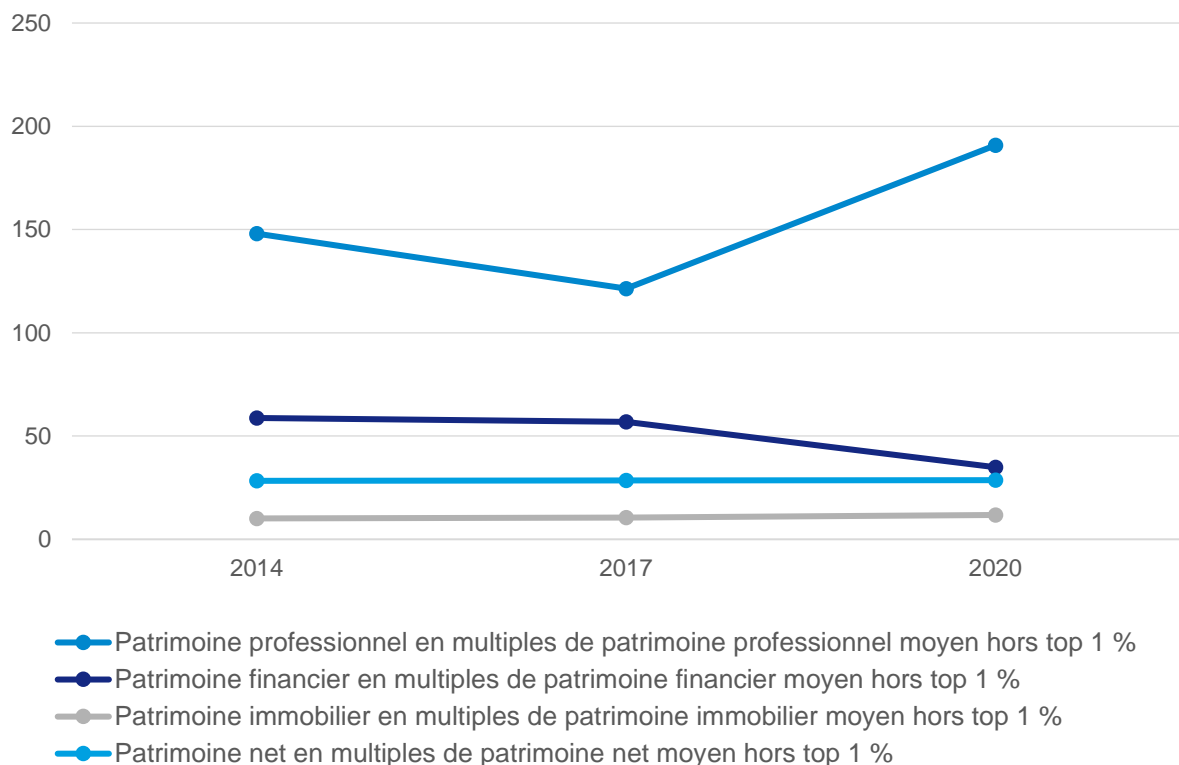


Champ : ménages résidant en France hors Mayotte.

Lecture : en 2014, le patrimoine professionnel moyen des ménages appartenant au top 1 % des ménages les plus fortunés en patrimoine représentait environ 100 fois le patrimoine professionnel moyen hors top 1 % des ménages français.

Source : Insee, enquête Histoire de vie et Patrimoine

Graphique 61 – Évolution en photographie des patrimoines du top 0,5 % (2014-2020)



Champ : ménages résidant en France hors Mayotte.

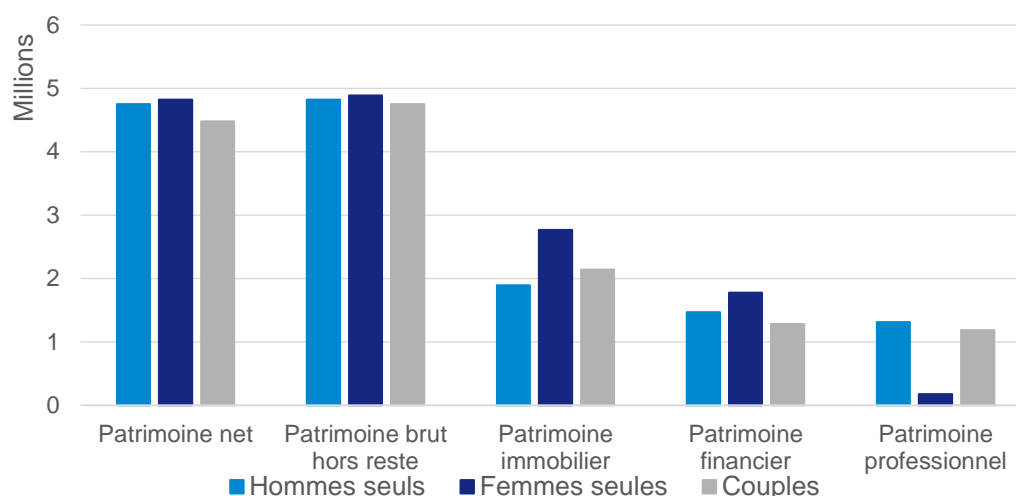
Lecture : en 2014, le montant du patrimoine professionnel moyen des ménages appartenant au top 0,5 % des ménages les plus fortunés en patrimoine brut hors reste représentait environ 150 fois le patrimoine professionnel moyen hors top 1 % des ménages français.

Source : Insee, enquête Histoire de vie et Patrimoine

Analyse en photographie par type de ménage en 2020

Une analyse en coupe des ménages faisant partie des 1 % des foyers les plus riches en patrimoine en France en 2020 permet de mieux saisir qui sont les hauts patrimoines. Il en ressort que les foyers avec des individus seuls sont en moyenne plus riches en patrimoine, portés notamment par un patrimoine financier plus élevé que celui des ménages en couple. Il est aussi à noter que les femmes seules possèdent un patrimoine professionnel nettement plus faible que les autres types de ménages, au sein des 1 % des ménages les plus fortunés (Graphique 62).

Graphique 62 – Montants de différents types de patrimoine par types de ménages appartenant au top 1 % en 2020



Champ : ménages résidant en France hors Mayotte.

Lecture : en 2020, le montant du patrimoine immobilier moyen des ménages appartenant au top 1 % des ménages les plus fortunés en patrimoine brut hors reste composés d'une femme seule était de 2 765 172 euros.

Source : Insee, enquête Histoire de vie et Patrimoine

Par ailleurs il ressort du tableau 27 une proportion nettement supérieure de veufs dans les ménages avec une femme seule en comparaison des ménages avec un homme seul. Le veuvage des foyers avec une femme seule explique certainement en partie le patrimoine professionnel plus faible de ces ménages. Enfin, ce tableau montre que la majorité des ménages appartenant au top 1 % sont des couples, ces derniers représentant près de 84 % des 1 % des ménages les plus aisés en patrimoine.

Tableau 27 – Caractéristiques des ménages appartenant au 1 % des ménages les plus fortunés en patrimoine brut hors reste en 2020

	Ménages avec un homme seul	Ménages avec une femme seule	Ménages en couple
Part des ménages concernés au sein du top 1 %	7,9 %	8,3 %	83,8 %
Âge moyen	64	63	59
Part de veufs	21 %	43 %	-

Champ : ménages résidant en France hors Mayotte.

Lecture : en 2020, parmi les ménages appartenant au top 1 % des ménages les plus fortunés en patrimoine brut hors reste, 8,3 % étaient composés d'une femme seule.

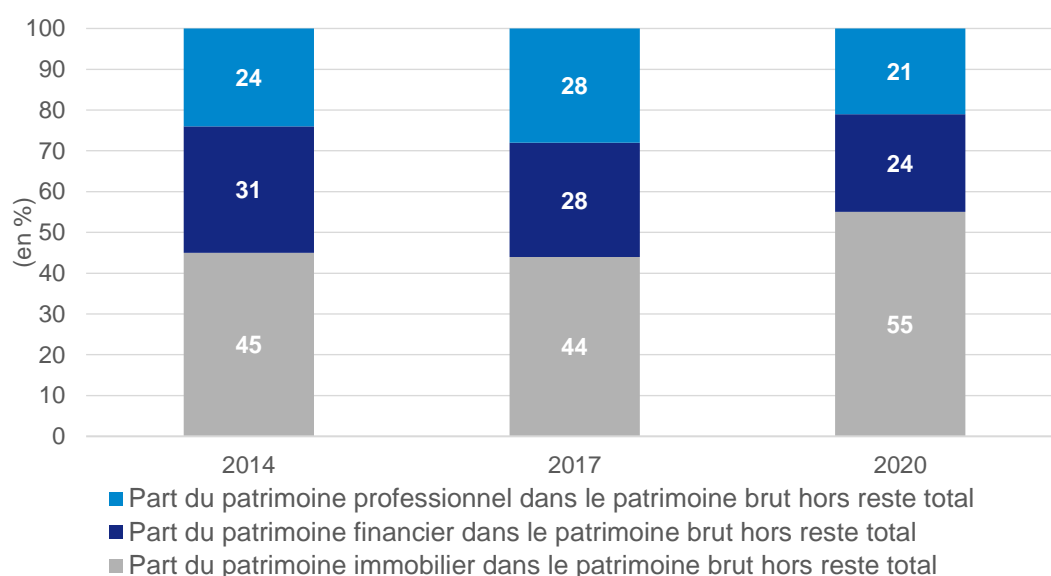
Source : Insee, enquête Histoire de vie et Patrimoine

Évolution en panel des hauts patrimoines et de leur composition entre 2014 et 2020

Évolution en panel

L'apport majeur de l'enquête *Histoire de vie et Patrimoine* dans le cadre des travaux du comité est de pouvoir suivre l'évolution de la situation patrimoniale des mêmes ménages entre 2014 et 2020, soit avant et après la réforme de l'ISF. Le graphique 63 montre une nette augmentation de la part du patrimoine immobilier au sein du patrimoine des ménages appartenant au top 1 % des plus hauts patrimoines en 2014 (passée de 45 % à 55 %) et une régression de la part du patrimoine financier passée de 31 % à 24 % en moyenne.

Graphique 63 – Évolution en panel de la composition du patrimoine brut hors reste du top 1 % (2014-2020)

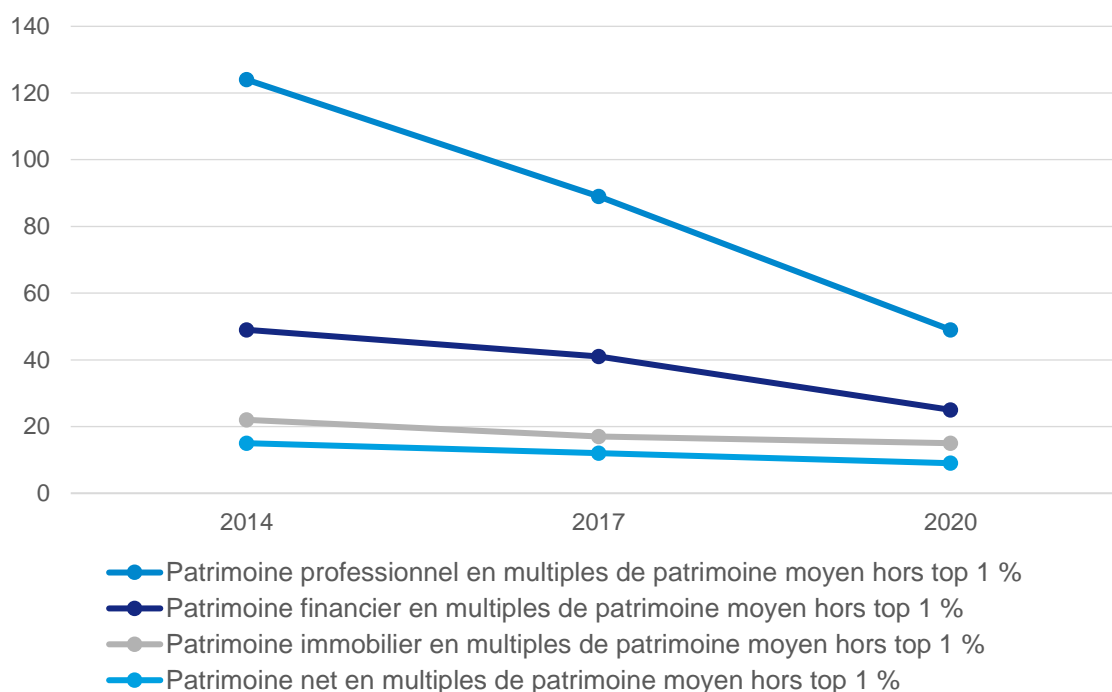


Champ : ménages résidant en France hors Mayotte.

Lecture : en 2020 le patrimoine immobilier représentait 55 % du patrimoine des ménages appartenant au top 1 % des ménages les plus fortunés en patrimoine.

Source : Insee, enquête Histoire de vie et Patrimoine

Par ailleurs, l'analyse en panel offre des résultats différents de l'analyse en photographie quant à l'évolution moyenne du montant des divers types de patrimoine du top 1 % et du top 0,5 % des ménages les plus fortunés en patrimoine. Le graphique 64 montre une baisse tendancielle du patrimoine professionnel, et dans une moindre mesure du patrimoine financier, des ménages faisant partie du top 1 % en 2014. Cette diminution du patrimoine financier et du patrimoine professionnel pourrait s'expliquer, d'une part par la vente de l'entreprise des ménages ayant pris leur retraite sur la période et, d'autre part, par des donations.

Graphique 64 – Évolution en panel des patrimoines du top 1 % (2014-2020)

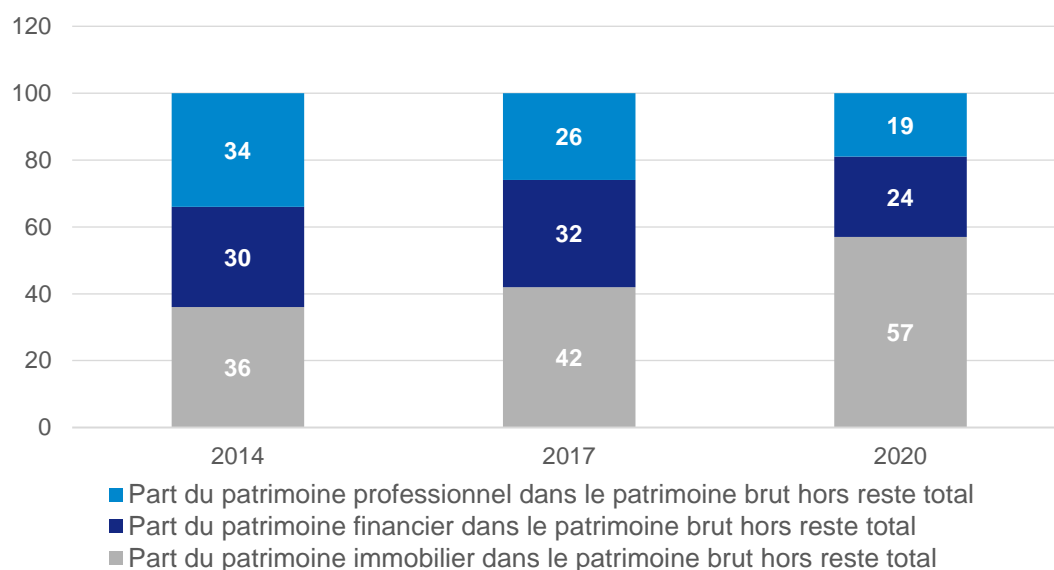
Champ : ménages résidant en France hors Mayotte.

Lecture : en 2017, le montant moyen du patrimoine financier des ménages faisant partie du top 1 % des ménages les plus fortunés en patrimoine en 2014 était de 24 fois le patrimoine financier moyen hors top 1 % en 2017.

Source : Insee, enquête Histoire de vie et Patrimoine

Une analyse similaire centrée sur les ménages appartenant au top 0,5 % permet de mettre en lumière les mêmes dynamiques (Graphique 65). Le patrimoine professionnel des 0,5 % des ménages les plus fortunés en patrimoine est divisé par trois entre 2014 et 2017, en multiples de patrimoine professionnel moyen hors top 1 %. Par ailleurs, ces ménages conservent un patrimoine immobilier, net et financier relativement stable (légèrement à la baisse) sur la période. Par ailleurs, l'analyse en termes de composition du patrimoine des 0,5 % des ménages les plus aisés montre la place grandissante accordée au patrimoine immobilier au détriment du patrimoine financier et professionnel, qui baisse respectivement de 6 points et de 15 points entre 2014 et 2020 (Graphique 66).

Graphique 65 – Évolution en panel de la composition du patrimoine du top 0,5 % (2014-2020)

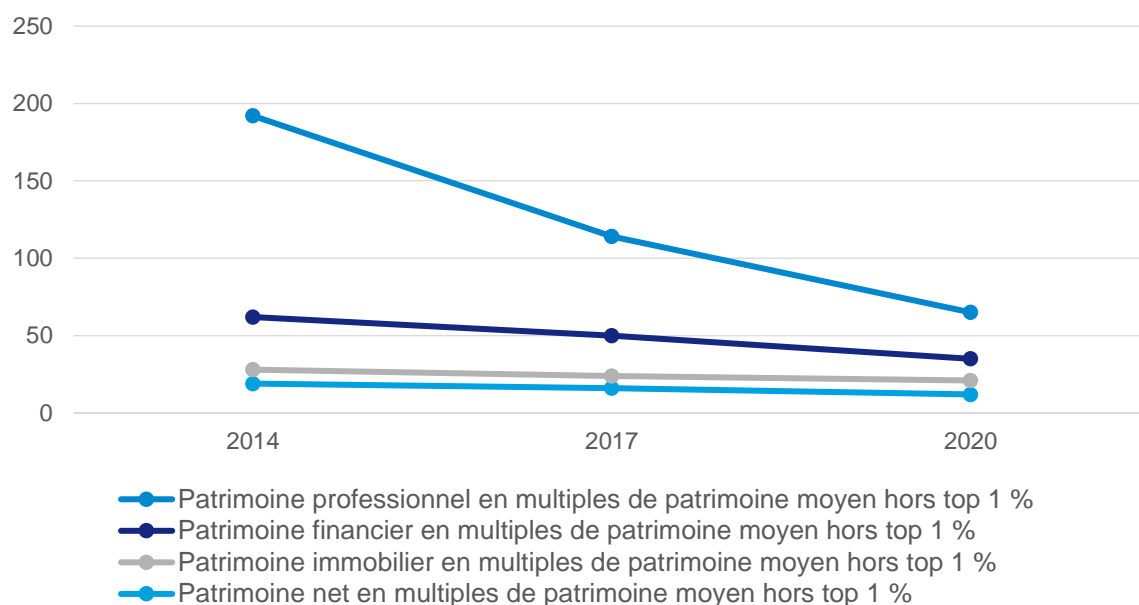


Champ : ménages résidant en France hors Mayotte.

Lecture : en 2020, le patrimoine immobilier représentait 57 % du patrimoine des ménages appartenant au top 0,5 % des ménages les plus fortunés en patrimoine.

Source : Insee, enquête Histoire de vie et Patrimoine

Graphique 66 – Évolution en panel des patrimoines du top 0,5 % (2014-2020)



Champ : ménages résidant en France hors Mayotte.

Lecture : en 2017, le montant moyen du patrimoine financier des ménages faisant partie du top 0,5 % des ménages les plus fortunés en patrimoine en 2014 était de 1 307 793 euros.

Source : Insee, enquête Histoire de vie et Patrimoine

La dynamique d'accumulation du capital par période en panel

Par ailleurs, France Stratégie a comparé la vitesse d'accumulation du capital sur la période 2014-2017 et sur la période 2017-2020, en régressant le patrimoine d'arrivée sur le patrimoine de départ, l'âge de départ et une indicatrice de cohorte (2014-2017 ou 2017-2020). Les variables de patrimoines de départ et d'arrivée sont exprimées, comme dans la première partie de l'étude, en multiples de patrimoine moyen. L'analyse est restreinte aux individus ayant un patrimoine net de départ d'au moins 500 000 euros. Les résultats sont présentés dans le Tableau 28. Ils témoignent d'une accumulation plus rapide de patrimoine sur la période 2017-2020, illustrée par le coefficient positif de l'indicatrice de cohorte, pour les individus ayant au moins 500 000 euros de patrimoine net de départ en 2014. Il est toutefois à noter que deux des trois spécifications testées (régression quantile et régression linéaire) donnent un coefficient faiblement significatif (au seuil de 5 %).

Tableau 28 – Écart de patrimoine d'arrivée, à patrimoine de départ et âge de départ comparables, entre la cohorte 2014-2017 et la cohorte 2017-2020

	Régression linéaire	Régression winsorisée	Régression quantile
Indicatrice de cohorte 2017-2020 (réf. 2014-2017)	0,054* (0,022)	0,070*** (0,017)	0,047* (0,02)

N = 2062

Seuils de significativité : *** : 0.000, ** : 0.001, * : 0.005.

Source : enquête Patrimoine, enquête Histoire de vie et Patrimoine

5.2. Impact du remplacement de l'ISF par l'IFI sur les hauts patrimoines

Mesure de l'exposition à la réforme de l'ISF et méthode d'évaluation

Afin d'estimer les effets du passage de l'ISF à l'IFI, France Stratégie a tenté d'appliquer une méthode des différences de différences consistant à comparer la trajectoire patrimoniale de ménages comparables plus ou moins affectés par la réforme.

La mesure de l'exposition à la réforme de l'ISF nécessite dans un premier temps de mesurer le taux d'imposition à l'ISF et à l'IFI sur les données de l'enquête HVP pour les contribuables à l'ISF avant la réforme. Plus précisément, il s'agit de calculer une variation du taux d'imposition ISF/IFI en comparant le taux d'imposition ISF auquel le ménage était exposé et le taux d'imposition IFI auquel il aurait été exposé avant la réforme. Le taux d'imposition à l'ISF et à l'IFI est défini respectivement comme le montant dû au titre de

l'ISF et de l'IFI sur le patrimoine net taxable à l'ISF pour une année donnée (Encadré 11 pour comprendre la simulation. La différence entre le taux d'imposition à l'ISF et le taux d'imposition à l'IFI constitue une mesure d'exposition à la réforme de l'ISF.

**Encadré 11 – Simuler les montants d'ISF et d'IFI
à partir des données de l'enquête *Histoire de vie et Patrimoine***

L'enquête *Histoire de vie et Patrimoine* est une enquête de la statistique publique conduite tous les trois ans, et panéalisée depuis 2014. Les montants de patrimoine reposent sur les informations fournies par les enquêtés, avant redressement. Les revenus des ménages sont, en revanche, issus d'un appariement avec les données fiscales. Afin de simuler un impôt sur les données de cette enquête, un travail préparatoire consiste à retraduire les catégories de patrimoines identifiées par HVP en « cases fiscales ». Il en va ainsi de l'estimation des actifs professionnels exploités à titre professionnel, exonérés de l'assiette de l'ISF, ou encore des actifs Dutreil¹. Toutefois, l'enquête HVP n'est pas assez précise pour estimer certaines niches fiscales et exonérations. Par conséquent, le patrimoine net taxable à l'ISF dans cette étude est surestimé, par manque de précisions des données d'enquête.

Par ailleurs, l'enquête HVP souffre de sous-déclaration (les ménages sous-estiment la valeur de leur patrimoine) et de non-déclaration (les ménages refusent de donner la valeur de tout ou partie de leur patrimoine). Par exemple, en utilisant la valeur des fonds propres des entreprises détenues, en appliquant une revalorisation marchande et en tenant compte des structures de groupes, Bloch *et al.* (2022)² revalorisent de 27 % le patrimoine professionnel de l'enquête 2017. Pour pallier ces difficultés, France Stratégie a redressé certaines variables clés dans le calcul du patrimoine net taxable à l'ISF et à l'IFI, comme la valeur de la résidence principale, à partir des données fiscales par tranche de patrimoine.

À partir de cette retraduction fiscale des données de l'enquête HVP, l'assiette et le barème de l'ISF et de l'IFI sont simulés pour les ménages suivis entre 2014 et 2023. Il est alors possible d'identifier les contribuables à l'ISF et à l'IFI, leur taux d'imposition à l'ISF et leur hypothétique taux d'imposition à l'IFI avant la réforme.

¹ Depuis 2003, dans le cadre du pacte Dutreil, les titres ou actions de sociétés exerçant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale peuvent bénéficier d'une exonération d'ISF, égale aux trois quarts de leur valeur.

² Bloch L., Favetto B., Lagouge A. et Sédillot F. (2022), « [Inégalités de rendements et de patrimoine en France en 2017](#) », *Revue d'économie financière*, 2022/3, n° 147, p. 265-287.

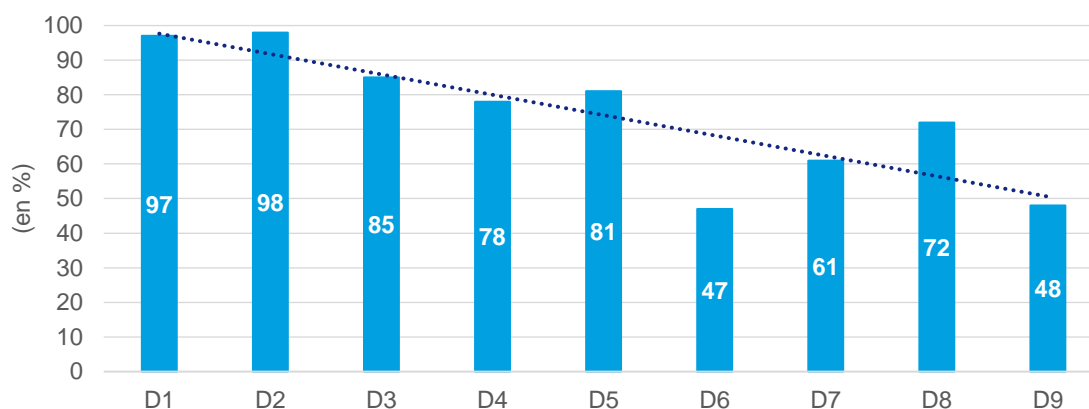
Robustesse de l'enquête Histoire de vie et Patrimoine : comparaison avec les données fiscales

Pour s'assurer d'une part de la pertinence de l'usage de l'enquête *Histoire de vie et Patrimoine* (HVP) dans le cadre de l'évaluation de la réforme de l'ISF, et d'autre part de la qualité de la simulation des assiettes et du barème de l'ISF et de l'IFI, France Stratégie a procédé à plusieurs analyses comparatives des données fiscales et des données de l'enquête HVP.

Premièrement, la répartition par quantile de patrimoine net taxable à l'ISF en 2017, de contribuables ISF en 2017 non contribuables à l'IFI, est bien approximée par les données de l'enquête HVP, bien qu'il demeure une marge d'erreur non négligeable liée à la taille de l'échantillon de l'enquête. La comparaison des graphiques 67a et 67b, issu des calculs effectués par France Stratégie pour le premier rapport du comité en 2019¹, l'illustre.

Graphique 67 – Le pourcentage de contribuables à l'ISF non contribuables à l'IFI dans les données fiscales et dans les données de l'enquête *Histoire de vie et Patrimoine* (en 2017)

a/ Pourcentage de contribuables à l'ISF non contribuables à l'IFI par tranche, pondéré de patrimoine net taxable à l'ISF en 2017 à partir des données de l'enquête HVP



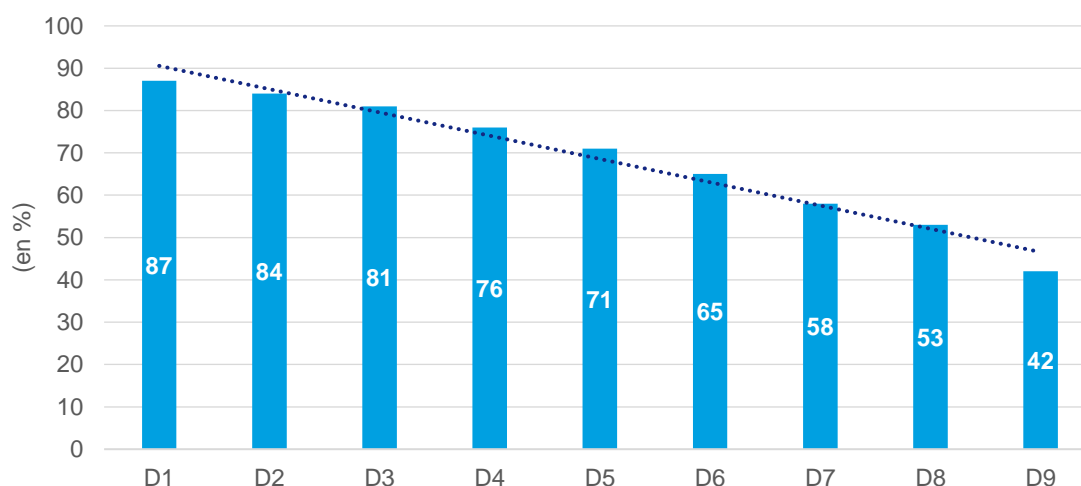
Champ : ménages résidant en France hors Mayotte.

Lecture : en 2017, au sein des 10 % de contribuables à l'ISF les moins fortunés, 97 % ne sont pas contribuables à l'IFI en 2018.

Source : Insee, enquête Histoire de vie et Patrimoine

¹ France Stratégie (2019), *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital. Premier rapport*, octobre.

b/ Pourcentage de contribuables à l'ISF non contribuables à l'IFI, par tranche de patrimoine net taxable à l'ISF en 2017 à partir des données fiscales



Champ : ménages résidant en France hors Mayotte.

Lecture : en 2017, au sein des 10 % de contribuables à l'ISF les moins fortunés, 87 % ne sont pas contribuables à l'IFI en 2018.

Source : DGFIP

Par ailleurs, les seuils des déciles de patrimoine net taxable à l'ISF en 2017 sont correctement approximés par les données de l'enquête *Histoire de vie et Patrimoine*. Il convient toutefois de noter une légère surestimation du patrimoine net taxable à l'ISF via les données d'enquête. Cette surévaluation est en partie due à la non-prise en compte dans cette étude du plafonnement, permettant aux contribuables avec un revenu significativement faible au regard de leur patrimoine de bénéficier d'un plafonnement du montant d'ISF dû. Par ailleurs, il convient de noter que l'enquête *Histoire de vie et Patrimoine* souffre d'une sous-déclaration des hauts patrimoines. Cette sous-estimation invite à interpréter le tableau 29 avec précaution. Toutefois, ce dernier permet en effet d'observer des seuils proches, selon que l'on se fie aux données fiscales ou aux données de l'enquête HVP.

Tableau 29 – Comparatif des seuils de déciles de patrimoine net taxable à l'ISF en 2017 à partir des données fiscales et des données de l'enquête *Histoire de vie et Patrimoine*

Seuils de déciles de patrimoine net taxable à l'ISF en 2017	Données fiscales	Données de l'enquête <i>Histoire de vie et Patrimoine</i>
D1	1,33	1,37
D2	1,52	1,42
D3	1,59	1,48
D4	1,74	1,64
D5	1,87	1,88
D6	2,11	2,16
D7	2,46	2,55
D8	2,81	3,18
D9	3,16	4,96

Champ : ménages résidant en France hors Mayotte.

Lecture : en 2017, le seuil du premier décile de patrimoine net taxable à l'ISF est de 1,33 million d'euros dans les données fiscales, contre 1,3 million d'euros dans les données de l'enquête *Histoire de vie et Patrimoine*.

Source : Insee, enquête Histoire de vie et Patrimoine et DGFIP

Méthode d'évaluation

L'exposition à la réforme est caractérisée par l'importance de la différence de taux d'imposition, c'est-à-dire :

$$\text{différence de taux d'imposition} = \frac{\text{montant d'ISF payé en 2017}}{\text{patrimoine net taxable à l'ISF en 2017}} - \frac{\text{montant d'IFI qui aurait été payé en 2017}^1}{\text{patrimoine net taxable à l'ISF en 2017}}$$

À partir de cette mesure, France Stratégie a constitué deux groupes d'individus. Le groupe de traitement est formé des 25 % de contribuables à l'ISF en 2017 les plus touchés par la réforme de l'ISF, c'est-à-dire dont l'écart entre le taux d'imposition à l'ISF et le taux d'imposition à l'IFI est le plus élevé. Le groupe de contrôle comprend les 75 % de contribuables les moins touchés par la réforme, c'est-à-dire les 75 % de contribuables à l'ISF en 2017 pour lesquels la différence de taux d'imposition ISF/IFI est la plus faible.

France Stratégie a tenté d'estimer l'effet de la réforme sur la dynamique d'accumulation du patrimoine, la part du patrimoine financier et la part du patrimoine immobilier au sein du patrimoine des ménages impliqués dans l'étude.

¹ Il s'agit bien du montant d'IFI simulé sur le patrimoine IFI net taxable, mais en 2017, pas en 2018.

La méthodologie employée, des « doubles différences », requiert l'hypothèse des « tendances parallèles », c'est-à-dire nécessite de supposer qu'en l'absence de réforme, le groupe traité et le groupe de contrôle auraient connu une évolution similaire de la part de patrimoine financier, de patrimoine immobilier et d'accumulation de capital brut. Malgré de nombreuses tentatives de spécifications, France Stratégie n'est pas parvenue à établir de tendances parallèles sur la période précédant la réforme entre le groupe de contrôle et le groupe de traitement établis dans le cadre de cette étude. Les résultats obtenus par différences de différences font état d'un léger effet positif sur l'accumulation de capital, d'un effet significatif positif sur la part de patrimoine financier détenue, et d'un effet non significatif sur la part de patrimoine immobilier. Ils demeurent toutefois ininterprétables et non robustes compte tenu de l'absence de validité de cette hypothèse de tendances parallèles.

6. Évolution de recettes fiscales

6.1. En 2022, le coût budgétaire du remplacement de l'ISF par l'IFI serait vraisemblablement de plus de 4 milliards d'euros

En 2018, pour sa première année d'existence, les recettes de l'IFI se sont élevées à 1,29 milliard d'euros (hors contrôle fiscal et STDR), contre une estimation initiale par les services de l'État à 850 millions d'euros.

Depuis lors, elles n'ont cessé d'augmenter, atteignant en 2022 1,83 milliard d'euros (Tableau 30), soit une progression de 42 % en quatre ans (pour plus de détails sur le rendement de l'IFI, voir [Annexe 10](#)). Cette augmentation provient majoritairement de la progression du nombre d'assujettis (progression de 23 %, de 133 000 à 164 000) (Graphique 68), mais aussi de l'augmentation de l'impôt moyen (+ 15 %, de 9 700 à 11 200 euros).

Quelles auraient été les recettes de l'ISF en l'absence de la réforme ? Il est difficile de répondre à cette question, tout au plus peut-on donner des ordres de grandeur. En 2017, les recettes de l'ISF se sont élevées à 4,2 milliards d'euros, et le comité dans son premier rapport¹ estimait que le remplacement de l'ISF par l'IFI avait conduit en 2018 à une perte de recettes de 3,1 milliards d'euros². En d'autres termes, l'IFI représentait en 2018 29 % des recettes potentielles d'ISF. Sous l'hypothèse que les recettes d'ISF auraient crû au même rythme que les recettes de l'IFI (c'est-à-dire que ce rapport de proportion serait resté stable),

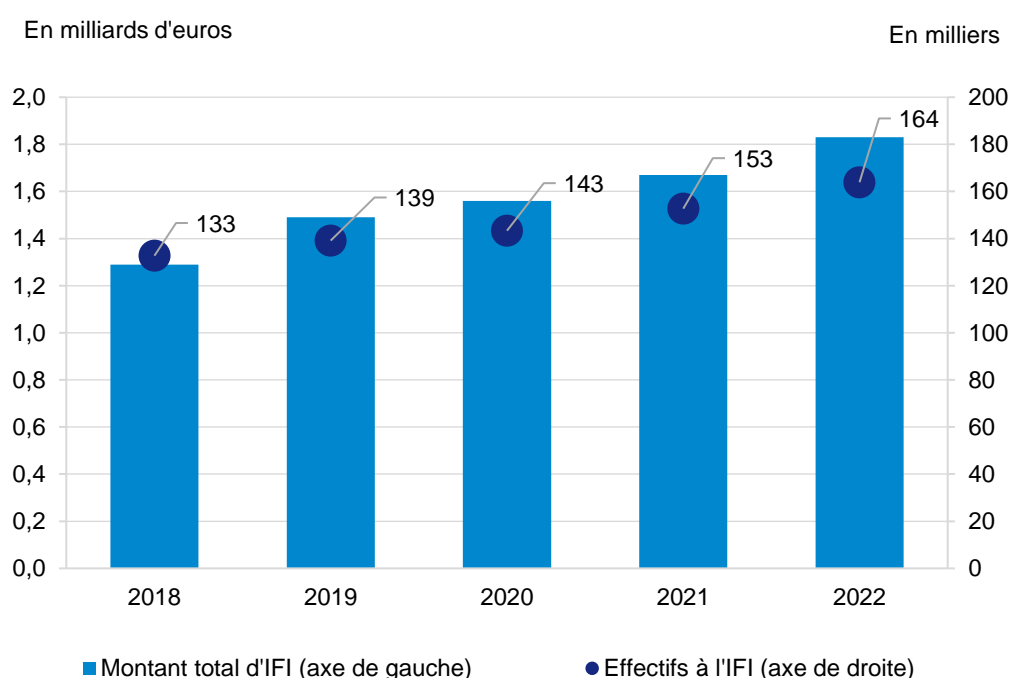
¹ France Stratégie (2019), *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital. Premier rapport*, op. cit.

² Il est à noter que Sicsic et Paquier (2021) estiment qu'à comportements inchangés, le coût budgétaire du remplacement de l'ISF par l'IFI s'est établi en 2018 à + 3,44 milliards d'euros.

les recettes de l'ISF, en 2022, auraient été égales à 6,3 milliards d'euros¹, et la perte de recettes liées à son remplacement par l'IFI s'élèverait donc à 4,5 milliards d'euros.

Supposer que le patrimoine mobilier (assujéti à l'ISF et non à l'IFI) a crû au même rythme que le patrimoine immobilier entre 2017 et 2022 paraît cohérent avec ce qu'on a observé au niveau macroéconomique sur les évolutions du marché immobilier (+ 25,4 % du premier trimestre 2017 au premier trimestre 2022 pour l'indice du prix des logements de l'Insee) et du CAC 40 (+ 25,1 % entre le premier trimestre 2017 et le premier trimestre 2022).

Graphique 68 – Évolution du montant total des recettes de l'impôt sur la fortune immobilière et effectifs de foyers assujettis à l'IFI depuis 2018



Champ : ensemble des foyers fiscaux déclarant l'IFI.

Lecture : en 2022, 164 000 foyers ont effectué une déclaration d'impôt sur leur fortune immobilière au 1^{er} janvier 2022 pour un montant total de 1,83 milliard d'euros.

Source : Déclaration 2022 sur la fortune immobilière au 1^{er} janvier 2022, DGFIP

¹ On a bien 1,8 milliard d'euros égal à 29 % de 6,3 milliards d'euros.

Tableau 30 – Recettes de l’IFI

	2018	2019	2020	2021	2022
IFI « pur »	1 290	1 490	1 560	1 670	1 830
Contrôle fiscal	408	398	352	381	353
STDR	202	217	104	52	170
IFI – Total	1 900	2 105	2016	2 103	2 353

N.B. : le STDR est obtenu en effectuant la différence entre l’IFI total et la somme de l’IFI « pur » et du contrôle fiscal.

Source : DGFIP (2021), [Rapport d’activité 2020](#), août ; DGFIP (2023) [Rapport d’activité 2022](#), juin ; et « [L’impôt sur la fortune immobilière en 2022](#) », DGFIP Statistiques, n° 15, avril 2023. Les données utilisées sont des données fiscales, issues des déclarations 2022 d’impôt sur les revenus 2021 et des déclarations 2022 d’impôt sur la fortune immobilière au 1^{er} janvier 2022

Pour évaluer le coût « dynamique » du remplacement de l’ISF par l’IFI, il faudrait également tenir compte de l’impact de cette réforme à court terme sur les comportements des agents économiques, eux-mêmes pouvant avoir un impact sur les finances publiques. Les études financées par le comité n’ayant pas réussi à identifier d’impact mesurable sur l’activité économique, nous ne sommes pas en mesure de produire une estimation du coût « dynamique » différente du coût « statique ». À notre connaissance, une seule étude, de Sicsic et Paquier (2021), a cherché à estimer ce coût dynamique à partir d’un modèle de microsimulation. Les auteurs obtiennent pour 2018 un coût quasiment équivalent (3,3 milliards d’euros en dynamique, 3,4 milliards d’euros en statique), supérieur à l’estimation du comité pour 2018.

6.2. Le coût budgétaire du PFU serait annulé les premières années si l’on tient compte de l’augmentation induite des dividendes

Les travaux d’évaluation des effets du prélèvement forfaitaire unique (PFU) établissent une relation causale entre l’instauration du PFU et l’augmentation des versements de dividendes aux ménages. L’ampleur de cet effet demeure toutefois incertaine. Elle est en particulier très difficile à identifier sur un échantillon large, pour des raisons détaillées dans le Chapitre 4 du troisième rapport du comité (2021)¹. Les effets sont estimés avec davantage de précision sur des échantillons restreints de foyers, mais sont par construction difficilement généralisables.

¹ France Stratégie (2021), [Comité d’évaluation des réformes de la fiscalité du capital. Troisième rapport](#), octobre.

Une manière d'appréhender l'impact budgétaire du PFU est d'estimer l'augmentation causale des dividendes qui permettrait de l'autofinancer¹. Nous partons des estimations de Sicsic et Paquier (2021)² et de Bach *et al.* (2019b)³ du coût statique de la réforme, c'est-à-dire du coup de la réforme si les ménages avaient adopté en 2018 les mêmes comportements de dividendes qu'en 2017⁴.

Bach *et al.* (2019b) chiffrent le coût statique de la réforme entre 600 et 900 millions d'euros⁵, contre 1 050 millions pour Sicsic et Paquier (2021). La réforme s'autofinancerait donc pour une augmentation causale de dividendes comprise entre 2 et 3 milliards d'euros si l'on retient le coût statique de l'IPP⁶, c'est-à-dire entre 22 % et 33 % de la hausse observée des dividendes versés aux ménages, et de 3,5 milliards (39 %) si l'on retient le coût statique de Sicsic et Paquier (2021). Il est important de rappeler que le calcul est fondé sur le financement intégral de l'augmentation observée des dividendes par une diminution de l'épargne nette (voir la section 1 du [Chapitre 4](#)).

Comme le comité, dans le rapport de 2021, considère que plus de la moitié de la hausse des dividendes intervenue en 2018 a été causée par l'instauration du PFU, on peut donc en conclure que le coût budgétaire de celui-ci a été annulé les premières années.

Notons que les conséquences budgétaires du PFU seraient encore plus favorables en intégrant les recettes supplémentaires sur les plus-values mobilières (soumises au PFU).

¹ À notre connaissance, une seule étude (Sicsic et Paquier, 2021) a cherché estimer le coût dynamique de l'instauration du PFU à partir d'un modèle de microsimulation. Les auteurs chiffrent pour 2018 un coût variant entre 740 millions d'euros et 360 millions d'euros, bien différent du coût statistique (1 050 millions d'euros).

² Sicsic M. et Paquier F. (2021), « [Impacts of the 2018 Household Capital Tax Reforms on Inequalities in France: A Microsimulation Evaluation](#) », *Économie et statistique*, Insee, septembre.

³ Bach L., Bozio A., Fabre B., Guillouzouic A., Leroy C. et Malgouyres C. (2019b), « [Quelles leçons tirer des réformes de la fiscalité des revenus du capital ?](#) », Notes IPP, n° 46, Institut des politiques publiques, octobre.

⁴ Notons que le chiffrage statique de l'effet sur les recettes fiscales en 2018 inclut à la fois l'effet du PFU au titre de l'IR et la hausse de la CSG sur les revenus dans le champ du PFU.

⁵ La borne inférieure de l'estimation (coût de 600 millions) repose sur l'hypothèse que 25 % des ménages n'optent pas pour le barème alors qu'ils y auraient intérêt. La borne supérieure (coût de 900 millions d'euros) implique que les ménages effectuent toujours le choix optimal entre une imposition au barème ou au PFU.

⁶ Par exemple, dans le cas d'un coût statique de 600 millions d'euros, et compte tenu du taux du PFU à 30 % (y compris prélèvement sociaux), l'augmentation de dividendes nécessaire à l'autofinancement est de $600 / 0,3 = 2$ milliards d'euros.

7. Éléments qualitatifs sur les réformes de 2018

Pour son premier rapport (2019)¹, le comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital ne disposait encore d'aucune remontée statistique. Pour cette raison, il avait souhaité recueillir les observations et l'opinion de professionnels au sujet des principaux impacts sur la gestion patrimoniale des personnes fortunées résidant en France. Il avait diffusé un questionnaire à remplir en ligne à une série de correspondants réguliers de la Direction générale du Trésor, ainsi qu'à plusieurs associations professionnelles de la gestion de patrimoine. Quelque quatre-vingt-dix personnes avaient accepté de participer à l'enquête, sous garantie d'anonymat. Faute de disposer d'une base de sondage initiale qui soit représentative, la constitution de l'échantillon relevait d'un processus informel. C'est pourquoi le comité avait jugé que les résultats ne devaient pas être surinterprétés, mais qu'ils offraient une source d'information, de nature qualitative, suffisamment utile pour être prise en compte dans le cadre de ses travaux. Pour son deuxième rapport (2020)², le comité avait souhaité réinterroger ces mêmes professionnels en conservant au maximum la structure du questionnaire, afin d'identifier d'éventuelles évolutions dans les réponses. Seules quelques questions additionnelles avaient été intégrées, sur les transmissions d'entreprises et sur l'impact de la crise sanitaire et économique liée à la pandémie de Covid-19. Les résultats devaient cette fois encore être considérés avec une grande prudence, d'autant que le nombre de répondants (42) était nettement plus faible que lors de la première enquête. Pour autant, cette deuxième enquête faisait, avec quelques nuances, ressortir les mêmes messages que l'année précédente. Pour son troisième rapport (2021)³, le comité avait souhaité reconduire l'enquête auprès des professionnels de la gestion de patrimoine. La structure du questionnaire de l'année 2020 a été conservée, afin notamment de continuer à observer l'impact de la crise sur les comportements et les perceptions des gestionnaires interrogés. Le nombre de répondants à cette troisième enquête était le même que celui de l'année 2020 (42 personnes), mais seuls 22 d'entre eux avaient déjà répondu aux deux précédentes enquêtes. En raison des limites de l'échantillon constitué, ces nouveaux résultats devaient être examinés avec circonspection.

Pour son quatrième et dernier rapport (2023), le comité a reconduit l'enquête auprès des professionnels de la gestion de patrimoine, avec la même structure que celle du questionnaire de l'année 2021. Le comité a diffusé le questionnaire du 7 juin au 7 juillet 2023 à une liste incluant l'ensemble des répondants aux enquêtes précédentes. Le nombre de

¹ France Stratégie (2019), *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital. Premier rapport*, op. cit.

² France Stratégie (2020), *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital. Deuxième rapport*, op. cit.

³ France Stratégie (2021), *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital. Troisième rapport*, octobre.

répondants n'étant pas suffisamment important pour permettre une exploitation des informations, aucun nouveau résultat n'est examiné pour ce quatrième rapport.

Nous nous contentons de mettre en exergue les principaux messages des trois enquêtes qualitatives inhérentes aux trois premiers rapports (2019, 2020 et 2021). Mais avant cela, il est important de rappeler que le questionnaire de ces enquêtes porte principalement sur six grands thèmes, à savoir : les changements des choix d'investissement, l'utilisation des dividendes, l'investissement dans les PME, la mobilité géographique des clients fortunés, l'arrivée de clients fortunés suite à une cession d'entreprise, et la perception des réformes.

Dans l'ensemble, les résultats des trois enquêtes sont convergents et permettent donc de mettre en évidence plusieurs messages. Notons que les conclusions ne sont pas qualitativement modifiées selon que l'on compare l'évolution des réponses de l'ensemble des échantillons (2019, 2020 et 2021) ou du seul panel des 22 personnes ayant répondu aux trois enquêtes.

Concernant les changements dans les choix d'investissement, les trois enquêtes révèlent qu'à la suite des réformes de la fiscalité du capital de 2018, on observe majoritairement une différence dans les choix d'investissement concernant les actifs mobiliers des personnes fortunées. Cette différence va dans le sens d'une baisse des investissements dans l'immobilier via une réduction des nouveaux investissements, mais également via des cessions. D'après les commentaires des répondants, cette baisse s'expliquerait par la fiscalité (IFI, fiscalité sur les revenus locatifs, anticipation de la hausse de la taxe foncière). Au sujet des nouveaux investissements opérés depuis 2018, les enquêtes indiquent que l'assurance-vie en unités de compte semble être le principal produit de report, suivie par les actions, alors que les placements monétaires sont toujours délaissés. Ces décisions d'investissement de clients fortunés sont conformes aux recommandations formulées par les gestionnaires de patrimoine. À la suite de la crise liée à la pandémie de Covid-19, la quasi-totalité des répondants indiquaient une baisse de la valeur des portefeuilles en 2020, alors qu'en 2021 ils étaient près de 90 % à faire état de portefeuilles à la hausse. S'agissant des revenus mobiliers, l'enquête 2021 révèle sans surprise qu'en raison de la pandémie, la propension moyenne à épargner ces revenus (depuis mars 2020) était en hausse par rapport aux années antérieures (2019 et 2020).

Concernant l'utilisation des dividendes, les trois enquêtes qualitatives indiquent une augmentation de la part des gestionnaires de fortune reportant une hausse des dividendes versés depuis 2018 à leurs clients chefs d'entreprise ou qui possèdent des intérêts dans une entreprise familiale. De même, la part des gestionnaires représentant leurs clients au capital d'entreprises qui indiquent une hausse des demandes de

dividendes de leurs clients aux entreprises au sein desquelles les gérants sont représentants est en hausse.

Concernant les emplois des dividendes, la plupart des répondants indiquent que les dividendes versés dans la plupart des cas étaient au moins en partie réinvestis (essentiellement dans l'assurance-vie, les actions et, dans une moindre mesure, dans l'immobilier).

Concernant l'investissement dans les PME, une part importante de répondants aux enquêtes a observé une plus grande ouverture du capital des PME et ETI depuis 2018. Ce résultat semble suggérer que certaines de ces entreprises ont bénéficié de la réallocation du capital en faveur des actifs mobiliers. D'un autre côté, environ moins d'un tiers des répondants déclarent encore constater un moindre investissement dans les PME, en partie du fait de la disparition du crédit d'impôt ISF PME.

Concernant la mobilité géographique des clients fortunés, les trois enquêtes révèlent que la part des gestionnaires de fortune jugeant les arrivées de clientèle fortunée sur le territoire français est plus importante que les années précédant la réforme.

Concernant l'arrivée de clients fortunés suite à une vente d'entreprise, la majorité des gestionnaires déclarent avoir enregistré des entrées de clientèle consécutives à la vente d'une entreprise, d'après les enquêtes. Les enquêtes 2020 et 2021 révèlent que près de 30 % indiquent que les entrées pour ce motif sont en hausse depuis 2018 et autant qu'elles sont stables (un seul reporte une baisse). Notons qu'environ 40 % des répondants indiquent ne pas être concernés ou ne pas savoir.

Au sujet la perception des réformes, les gestionnaires interrogés restent globalement assez dubitatifs sur la pérennité des réformes fiscales du gouvernement concernant l'ISF et le PFU. Ce scepticisme semble toutefois diminuer : alors qu'ils étaient en 2020 60 % à estimer pas ou peu probable que ces mesures soient encore en place en 2025, ce pourcentage a diminué à 40 % en 2021. Les gestionnaires semblent donc retrouver un niveau de confiance similaire à celui de 2019, voire assez nettement supérieur si on ne regarde que le groupe du panel des 22 gestionnaires ayant répondu aux trois enquêtes.

Les répondants estiment toujours que les réformes ont été positives. « Lisibilité », « flexibilité », « simplification », « réduction du poids de l'immobilier », « diversification du patrimoine », « augmentation du poids des produits financiers », et « moins de départs à l'étranger » sont les termes mentionnés dans les commentaires, dans les trois enquêtes qualitatives.



CHAPITRE 4

ÉVALUATION DES EFFETS DES RÉFORMES DE 2018 SUR LE TISSU PRODUCTIF

1. Rappel des évaluations des effets « à la marge intensive »

Dans le troisième rapport (2021) du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital de 2018, les équipes de recherche¹, sous contrat avec France Stratégie, avaient mené les travaux d'évaluation *ex post*, sur les effets de ces réformes fiscales non seulement sur les ménages qui ont directement *a priori* bénéficié de ces réformes mais aussi et surtout sur les entreprises dont les actionnaires sont particulièrement impactés par ces réformes. Malgré les difficultés méthodologiques rencontrées par ces équipes de recherche, ces dernières sont parvenues à mettre en évidence un certain nombre de résultats intéressants dont nous rappelons ici, la teneur sans entrer en détail dans les subtilités méthodologiques (qui sont mieux explicitées dans le rapport 2021). Ces travaux économétriques ont porté sur deux réformes majeures : l'instauration du prélèvement forfaitaire unique (PFU) et le remplacement de l'ISF par l'IFI.

1.1. Évaluation économétrique des effets du prélèvement forfaitaire unique (PFU)

L'instauration du prélèvement forfaitaire unique a-t-elle impacté significativement les revenus du capital et les revenus d'activité des ménages les plus exposés ? Si oui dans quelle mesure ? Quel est l'impact du PFU sur les activités des entreprises dont les actionnaires sont particulièrement bénéficiaires du PFU ?

¹ Les équipes de l'IPP ainsi que celles du CRED.

Sur les revenus des ménages

Pour évaluer l'impact du PFU sur les revenus déclarés par les ménages, les équipes de recherche ont rencontré de grandes difficultés à identifier des groupes de contribuables « traités » (c'est-à-dire fortement concernés par la réforme de 2018), que l'on désignera ici comme le groupe « de traitement », et des groupes « de contrôle » (faiblement concernés).

La réforme de 2013 affectait tout particulièrement un groupe relativement restreint de contribuables bien identifiés : les individus qui déclaraient régulièrement des dividendes au prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) avant sa suppression. À l'inverse, le PFU bénéficie potentiellement à un groupe de contribuables plus large : l'ensemble des foyers fiscaux dont les revenus postérieurs à 2017 les auraient situés, en l'absence de réforme, dans les tranches marginales d'imposition à 30 % ou surtout à 41 % et à 45 %. Or ceux-ci ne sont pas aisément identifiables avant réforme ; en particulier, ils ne peuvent être assimilés que de manière très approximative à ceux qui appartenaient aux tranches supérieures d'imposition en 2017. De fait, un certain nombre de contribuables ayant des revenus d'activité élevés peuvent n'avoir qu'un faible patrimoine mobilier (par exemple des cadres supérieurs), donc ne pas particulièrement bénéficier de la réforme du PFU, bien qu'ils fassent partie des tranches supérieures d'imposition marginale. Symétriquement, une partie des dirigeants d'entreprise, dont les dividendes peuvent représenter une part importante de leurs revenus, donc bénéficier fortement de la mise en place du PFU, ont pu réduire après 2013 leur versement de dividendes, et passer ainsi à des tranches moins élevées d'imposition. On observe d'ailleurs que l'augmentation des dividendes en 2018 qui revient à des foyers imposés à un taux marginal de 41 % ou 45 % en 2017 est relativement faible.

Malgré ces difficultés d'identification, les équipes de recherche ont été à même d'établir l'existence d'un effet causal entre l'instauration du PFU et la forte augmentation des dividendes versés aux ménages en 2018. Mais l'ampleur de cet effet ressort en deçà de celle mesurée dans les estimations de l'impact de la barémisation, sans que l'on puisse savoir si cette moindre ampleur renvoie à un phénomène réel ou aux difficultés d'identification rencontrées. L'effet mesuré reste de forte ampleur seulement sur un échantillon très réduit : celui des dirigeants d'entreprise assujettis à l'ISF.

Malgré les évaluations peu conclusives des équipes de recherche, le comité a considéré dans son avis au rapport de 2021 que la majorité de cette augmentation a bien été causée par l'instauration du PFU. Plusieurs éléments plaident en ce sens :

- les résultats des évaluations de la réforme de la barémisation, qui peut être considérée à maints égards comme la réforme miroir du PFU, sont sans ambiguïté ;

- au niveau macroéconomique, les dividendes ont chuté en 2013 simultanément à la mise en place de la barémisation, puis ont retrouvé leur niveau initial en 2018 simultanément à la mise en place du PFU, et se sont maintenus à ce niveau en 2019 et 2020 ;
- le surcroît de versement de dividendes est essentiellement observé chez les entreprises non cotées contrôlées par des personnes physiques, susceptibles de pouvoir adapter le montant de dividendes versés en fonction de leur fiscalité.

Pour autant, d'autres éléments laissent penser que la hausse marquée des dividendes enregistrée en 2018 pourrait ne pas être exclusivement due à l'instauration du PFU ;

- au niveau individuel, les foyers dont les dividendes ont été fortement réduits en 2013 ne contribuent que pour une part minoritaire à la hausse des dividendes à partir de 2018 : sur les 7 milliards d'euros de hausse de dividendes en 2018-2019 au sein du panel, 2 milliards d'euros proviennent des contribuables dont les dividendes ont à la fois fortement baissé en 2013 et les années suivantes, puis fortement augmenté en 2018-2019 ;
- d'autres facteurs peuvent avoir contribué à la hausse des dividendes en 2018. L'année 2017 correspond à la première année de franche amélioration de la conjoncture, après plusieurs années d'activité en berne. L'annonce d'une « double année » de CICE en 2019 a pu conforter les anticipations des chefs d'entreprise sur leur capacité à se verser des dividendes. Quant au remplacement de l'ISF par l'IFI, elle a pu avoir un effet baissier sur les dividendes pour les actionnaires qui avaient besoin de dividendes pour payer l'ISF, mais aussi haussier pour les actionnaires qui réduisaient au maximum leurs dividendes afin de bénéficier à plein du plafonnement de l'ISF (en fonction du revenu).

Au-delà de l'effet du PFU sur les dividendes reçus par les ménages, les équipes de recherche ont étudié également les effets du PFU sur les plus-values, sur d'autres types de revenus du capital¹ ainsi que sur les revenus d'activité. Les estimations en doubles différences ont montré un fort effet positif de l'instauration du PFU sur les plus-values, mais uniquement pour les dirigeants appartenant au groupe de traitement. L'effet est également positif – mais de moindre ampleur – sur les autres revenus du capital pour les deux groupes de ménages traités. Enfin, l'étude de l'IPP suggère que l'instauration du PFU aurait eu un effet négatif sur les revenus d'activité (salaires) des ménages dirigeants d'entreprise² traités en 2019, qui pourrait être le signe qu'une redénomination des revenus (*income shifting*) est partiellement à l'œuvre sur cet échantillon très restreint (dirigeants

¹ Plus précisément les autres revenus du capital correspondent aux cases 2DH, 2EE, 2FU, 2CH, 2TS, 2GO, 2TR, 2TT et 2FA du formulaire 2042.

² L'hypothèse de tendance commune n'est pas vérifiée pour les foyers traités non dirigeants d'entreprise.

d'entreprises ayant été à l'ISF et ayant perçu des dividendes entre 2013 et 2017, et étant imposé sur le revenu à une tranche de 30 % ou davantage).

Sur l'activité réelle des entreprises

Théoriquement, l'augmentation du rendement en actions induite par le PFU peut générer une augmentation de l'investissement (ainsi que, du fait de la complémentarité des facteurs de production, de la demande de travail) dans les entreprises dont les actionnaires bénéficient fortement de l'instauration du PFU, parce qu'elle élargit le périmètre des projets d'investissement suffisamment rentables du point de vue de leurs actionnaires.

Les travaux de recherche ont cherché à identifier si les ménages dont les dividendes ont fortement augmenté entre 2017 et 2018 ont réinvesti ce surcroît de revenus dans leurs propres entreprises : il s'agit de la marge intensive. Si les résultats confirment un fort impact causal positif¹ du PFU sur les dividendes versés par les entreprises détenues par des personnes physiques², ils indiquent toutefois que l'instauration du PFU n'a eu aucun impact ni sur l'investissement ni sur les salaires parmi les entreprises possédées davantage par des personnes physiques suite à l'instauration du PFU. En revanche, le surcroît des dividendes consécutif à l'instauration du PFU dans le groupe des entreprises traitées semble entièrement financé par une diminution de l'épargne nette des entreprises.

Des comportements symétriques ont été observés pour la réforme de 2013. En effet, les entreprises ont fortement réduit leurs dividendes versés et augmenté leur épargne nette dans les trois années qui ont suivi la hausse de l'imposition sur les revenus du capital. La baisse des versements de dividendes semble avoir été entièrement convertie en hausse de l'épargne dans le cas des SAS. En revanche, dans le cas des SARL on constate également une baisse de la « capacité d'autofinancement ». Selon Bach *et al.* (2019a)³, cette diminution de la capacité d'autofinancement pourrait être la résultante d'une augmentation de la consommation intermédiaire des entreprises, pouvant suggérer que les propriétaires d'entreprises ont davantage choisi de financer leurs consommations personnelles par l'intermédiaire de leur entreprise plutôt que par des versements de

¹ Il importe de préciser que l'augmentation des dividendes à l'échelle des entreprises peut paraître de très faible ampleur par rapport aux estimations sur les ménages. Cela s'explique par le fait que la constitution des groupes de traitement et de contrôle ne permet de distinguer que partiellement les entreprises selon leur exposition au PFU.

² Bach *et al.* (2021) comparent un groupe de traitement constitué de sociétés possédées à au moins 25 % par des personnes physiques en 2016 à un groupe de contrôle rassemblant des entreprises dont l'actionariat est constitué à au moins 75 % par des personnes morales. Parce que la réforme analysée concerne l'imposition des personnes physiques, les entreprises possédées pour une part importante par des personnes physiques sont *a priori* les plus susceptibles d'augmenter leurs montants de dividendes versés.

³ Bach L., Bozio A., Fabre B., Guillouzouic A., Leroy C. et Malgouyres C. (2019a), *Évaluation d'impact de la fiscalité des dividendes*, rapport n° 25, Institut des politiques publiques, octobre.

dividendes. Les auteurs précisent toutefois qu'il est très difficile de confirmer cette hypothèse : les données dont ils disposent ne leur permettent pas de distinguer les consommations intermédiaires au profit du propriétaire des consommations « normales » de l'entreprise. Par ailleurs, les estimations portant sur la réforme de 2018 ne font pas ressortir d'effet sur la capacité d'autofinancement, suggérant que la baisse de la fiscalité sur le capital n'a pas eu d'effet symétrique sur les consommations intermédiaires.

L'absence d'effet identifié du PFU sur l'investissement des entreprises possédées davantage par des personnes physiques est en décalage avec les théories économiques dites « classiques », selon lesquelles l'investissement dépend de la capacité à lever des fonds sur les marchés – donc de la rentabilité nette, c'est-à-dire après impôt, pour l'actionnaire. Pour autant, il reste compatible avec d'autres corpus théoriques, comme celui dit de la « *new view* »¹, qui considère que, pour les entreprises procédant par autofinancement, la taxation du revenu du capital des ménages affecte de manière équivalente le coût d'opportunité de l'investissement et le rendement après impôt de l'investissement.

Ce résultat s'inscrit en fait dans la lignée de nombreuses études académiques disponibles au niveau international, qui échouent à mettre en évidence qu'une modification de la fiscalité du capital pesant sur les ménages puisse avoir un effet notable sur le comportement réel des entreprises, tant en termes d'investissement que de demande de travail (emploi et niveau de rémunération des salariés). Surtout, il est en ligne avec les résultats de l'évaluation de la réforme de 2013, montrant que la hausse de la fiscalité sur les dividendes ne s'était pas accompagnée d'une baisse de l'investissement, hormis pour les SARL. *A contrario*, la littérature identifie un effet de la modification de l'impôt sur les sociétés sur l'investissement des entreprises et la demande de travail, comme l'avait souligné le comité dans son premier rapport.

¹ Pour un résumé de la littérature sur les liens entre fiscalité du capital et investissement, le lecteur pourra se référer au chapitre 4 du [Premier rapport du comité d'évaluation](#). L'examen de la littérature empirique révèle que les études existantes ne sont pas parvenues à mettre en évidence qu'une réforme portant sur la fiscalité des ménages en matière de revenu du capital a eu un impact marqué sur l'investissement des entreprises. Ce résultat est également compatible avec le corpus dit de la « *new view* ». Celui-ci repose sur l'idée que les entreprises financent leurs investissements par endettement ou par autofinancement, et non par apport en capital. Dans ce cas, la taxation des dividendes réduit le coût d'opportunité de l'investissement (en termes de dividendes versés après impôts) autant que le rendement de l'investissement pour les actionnaires. Aussi la taxation des dividendes n'aurait pas d'effet sur la décision d'investir. Une telle explication revient toutefois à la prédiction qu'il ne serait pas distorsif de taxer le capital une fois installé. Or un tel argument revient à négliger les incitations à installer le capital (Kydland F. E. et Prescott E. C. [1977], « [Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans](#) », *Journal of Political Economy*, vol. 85[3], juin, p. 473-492), c'est-à-dire ici à apporter du capital aux entreprises, par exemple au moment de leur création. Les travaux à la marge extensive présentés dans la section suivante tentent de répondre à cette critique.

Pour autant, l'identification des entreprises dont les actionnaires sont particulièrement concernés par le PFU demeure imprécise dans les travaux des chercheurs, ce qui fragilise la robustesse de leurs estimations. Il reste en outre possible qu'un surcroît d'investissement mette du temps à se matérialiser, le temps que le PFU soit considéré comme suffisamment pérenne pour être incorporé dans les anticipations de rentabilité du capital (comme, symétriquement, il pourrait en aller de même d'une transformation en investissement de l'augmentation des fonds propres consécutive à la barémisation).

1.2. Évaluation économétrique du remplacement de l'ISF par l'IFI

Impacts sur les dividendes versés, et sur les variables d'activité réelle des entreprises

Un des arguments fréquemment avancés à l'encontre de l'ISF est qu'il engendrerait une politique de distribution importante de dividendes afin de permettre aux actionnaires principaux de s'en acquitter. Ces versements de dividendes seraient susceptibles d'affecter en retour l'investissement et la performance des entreprises. Si effectivement, l'ISF pesait négativement sur les entreprises en incitant leurs détenteurs à extraire des montants excessifs de dividendes pour être en mesure de s'acquitter de leurs impôts, on devrait observer avec cette réforme de l'ISF que les redevables ayant une plus forte exposition au remplacement de l'ISF par l'IFI auraient vu leurs besoins en liquidités baisser, et auraient donc décidé de diminuer leurs montants de dividendes reçus relativement aux autres redevables. C'est dans ce cadre que France Stratégie a demandé à l'IPP d'évaluer si l'exposition à l'ISF conduisait à un phénomène « extraction excessive des ressources » de la part des entreprises pour verser davantage de dividendes aux actionnaires les plus affectés par l'ISF. En comparant le comportement des entreprises très concernées par la suppression de l'ISF avec celui des entreprises peu ou pas concernées, et en contrôlant les effets de la réforme PFU, Bach *et al.* (2021) montrent qu'on peut difficilement conclure à un phénomène d'« extraction excessive des ressources de l'entreprise » destiné à permettre aux actionnaires principaux de s'acquitter de l'ISF. En revanche, les entreprises dont les actionnaires étaient majoritairement plafonnés à l'ISF distribuaient avant la réforme moins de dividendes, et moins souvent, et que c'est pour ces entreprises que la probabilité de verser des dividendes a le plus augmenté en 2018. Ce qui est cohérent avec l'idée que leurs actionnaires faisaient face à des taux marginaux d'imposition élevés. L'analyse des effets de la suppression de l'ISF sur les variables d'activité réelle des entreprises indique un impact nul sur l'investissement des entreprises et pas d'effet décelable sur le niveau d'emploi et de masse salariale. Les travaux de recherche concluent que le remplacement de l'ISF par l'IFI, en supprimant l'intérêt du mécanisme du plafonnement, a entraîné un surcroît de versement de dividendes, qui s'ajoute à l'effet propre du PFU. Il précise que cet effet demeure néanmoins faible au niveau agrégé,

du fait du petit nombre d'entreprises affectées par la fin du plafonnement (le nombre de contribuables touchés par le plafonnement étant lui-même faible).

Impact sur la gouvernance de l'entreprise (actionnariat des entreprises, direction des entreprises)

L'IPP a étudié les effets de la réforme sur la gouvernance des entreprises exposées à la réforme sous deux axes : l'actionnariat des entreprises et la direction des entreprises.

Concernant l'effet du remplacement de l'ISF par l'IFI sur l'actionnariat des entreprises, l'IPP a étudié l'impact de la réforme à travers trois indicateurs reflétant la circulation du capital : l'évolution de la part et du nombre des personnes physiques au capital des entreprises, la probabilité de cession de parts, et la probabilité de participation à une fusion. Les résultats indiquent une augmentation, depuis 2017, de la part des personnes physiques au capital des entreprises qui étaient les plus affectées potentiellement par l'ISF. En revanche, aucun effet de la suppression de l'ISF n'est observé sur la probabilité que des cessions de parts aient lieu, ou sur la présence au capital de personnes morales.

Concernant l'effet du remplacement de l'ISF par l'IFI sur la direction des entreprises, aucun effet de la suppression de l'ISF ne semble décelable ni sur l'âge moyen des dirigeants ni sur la probabilité qu'un changement de dirigeant soit annoncé dans l'entreprise.

Le comité avait souligné en 2021 que ces résultats doivent cependant être interprétés avec encore plus de précautions que les précédents. En effet, l'impact de la suppression de l'ISF sur la gouvernance des entreprises peut mettre plusieurs années à se matérialiser. Il peut en outre dépendre des anticipations sur la pérennité de la réforme, anticipations qui d'après l'enquête qualitative menée cette année encore par le comité auprès des gestionnaires de fortune, restent relativement circonspectes.

2. Nouvelles évaluations des effets « à la marge extensive »

Le *Troisième rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital* n'avait donc pas mis en évidence d'effet significatif des réformes de 2018 sur la dynamique des entreprises « à la marge intensive », c'est-à-dire, pour le PFU, sur les entreprises dont les actionnaires en avaient le plus bénéficié, et pour le remplacement de l'ISF par l'IFI, sur les entreprises dont les actionnaires en avaient le plus profité. Bach *et al.* (2021) ne trouvaient en particulier aucun effet des réformes sur le niveau d'investissement ou la gouvernance de ces entreprises (voir la section précédente).

Le comité a souhaité poursuivre les travaux de l'effet des réformes sur le tissu productif, mais « à la marge extensive », c'est-à-dire sur le comportement de réinvestissement dans d'autres entreprises, de la part des contribuables ayant bénéficié d'une augmentation des

dividendes ou plus-values reçus suite aux réformes de 2018, mais aussi sur la démographie des entreprises ou des entrepreneurs (créations d'une entreprise, expatriations ou repatriations), suite à l'augmentation de la rentabilité du capital après impôt générée par ces réformes. Enfin, le comité a cherché à mieux comprendre l'effet des expatriations des entrepreneurs sur la dynamique des sociétés concernées par ces départs.

France Stratégie a commandé une nouvelle étude à l'Institut des politiques publiques, dont les résultats sont rassemblés dans le rapport n° 47 de l'IPP, ci-après nommé Bach *et al.* (2023c)¹. La sous-section 2.1 analyse les comportements de réinvestissement des sommes perçues par dividendes ou ventes de parts de sociétés. La sous-section 2.2 présente une estimation des effets joints des réformes de la fiscalité du capital sur les créations d'entreprises et les départs/retours des entrepreneurs. La sous-section 2.3 présente l'effet de l'expatriation d'un actionnaire de référence sur l'activité des sociétés.

2.1. Réallocation des dividendes et plus-values mobilières dans d'autres entreprises

Un des effets attendus des réformes de 2018 était de permettre aux entrepreneurs de retirer les liquidités générées par leurs entreprises pour réinvestir dans l'économie. En effet, le système fiscal en vigueur en 2017 était critiqué pour freiner la mobilité du capital entre entreprises, source d'efficacité économique. La taxation au barème incitait les entrepreneurs à conserver des liquidités au sein des sociétés, sans lien avec les perspectives futures de ces dernières. Il en était de même de l'exonération des biens professionnels de l'ISF, les liquidités versées à l'actionnaire étant taxables à l'ISF l'année suivante.

Il a été démontré que le PFU a provoqué une augmentation significative des dividendes à partir de 2018². Les plus-values mobilières ont également augmenté fortement en 2018, ce qui est vraisemblablement lié au PFU. Ce surcroît de revenus a pu servir à investir dans d'autres entreprises, mais il a également pu être consommé ou investi dans d'autres actifs. Grâce à un appariement inédit entre les entreprises et les contribuables à l'impôt sur le revenu (Encadré 12), les chercheurs de l'IPP ont exploité les hausses de revenus du capital de grande ampleur (plus-values ou dividendes de plus de 100 000 euros) afin de suivre comment ces revenus sont réinvestis dans les entreprises.

Les chercheurs ont distingué les plus-values réalisées dans le cadre du dispositif d'apport-cession, lequel nécessite un réinvestissement dans les deux ans suivant une vente, et les

¹ Bach L., Bozio A., Fize É., Guillouzouic A. et Malgouyres C. (2023c), *Évaluation des réformes de la fiscalité du capital – Effets sur la création d'entreprises, l'expatriation et la circulation de l'épargne*, rapport IPP n° 47, Institut des politiques publiques, octobre. Ce rapport est disponible [sur le site de France Stratégie](#).

² Voir France Stratégie (2021), *Troisième rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital*, octobre.

autres plus-values mobilières¹. S'agissant des premières, on observe bien un réinvestissement dans les deux ans suivant une vente. Pour les plus-values (ou dividendes) de plus de 100 000 euros réalisées en dehors de ce dispositif, il semble que ces sommes n'aient pas été réinvesties sous forme de participation significative (supérieure à 10 % du capital) dans une société non détenue préalablement. En revanche, on observe une légère augmentation du taux d'investissement dans les autres sociétés détenues par le foyer fiscal bénéficiaire de fortes plus-values, mais l'effet est faiblement significatif. Ces résultats ne changent pas au premier ordre quand on se concentre sur les plus-values ou dividendes réalisés à partir de 2018.

Encadré 12 – Constitution des données appariées entreprises/contribuables-actionnaires sur la période 2015-2021

Dans leur précédent rapport pour France Stratégie, Bach *et al.* (2021) avaient constitué une première base appariée entre données fiscales des entreprises taxables à l'IS et celles des contribuables actionnaires à plus de 10 % de ces entreprises. L'appariement portait sur l'année 2016 et renseignait donc les liens entre contribuables et entreprises existant avant les réformes de 2018. Le taux d'appariement était élevé, particulièrement pour les gros actionnaires (80 % des actionnaires déclarés étaient retrouvées dans les données de l'impôt sur le revenu, pour 87 % de la valeur des actions), du fait de la mobilisation de données nominatives publiques (base Orbis du bureau Van Dijk base de l'INPI). Cet appariement a été utilisé pour étudier l'effet des réformes « à la marge intensive », c'est-à-dire sur l'activité des entreprises déjà existantes (voir le *Troisième rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital*).

Afin d'étudier l'effet des réformes « à la marge extensive », c'est-à-dire sur les entrées et sorties des entreprises, Bach *et al.* (2023c) ont constitué une base de données reliant entreprises et contribuables chaque année entre 2015 et 2021. L'appariement a été constitué à partir des sources fiscales seules, ce qui explique que le taux d'appariement est un peu plus faible, de l'ordre de 75 %. Pour 77 % des sociétés non cotées et taxées à l'impôt sur les sociétés, la part du capital détenu par des personnes physiques non reliée à une déclaration de revenus est inférieure à 10 %.

L'appariement mobilise les données suivantes : fichiers exhaustifs de l'impôt sur le revenu, qui permet de suivre tous les contribuables d'une année sur l'autre au moyen d'un identifiant crypté unique (fichiers POTE) ; fichiers des contribuables ISF/IFI ; fichiers des déclarations d'impôt sur les sociétés, qui rassemblent les données comptables des sociétés et renseignent le nombre, la qualité et des

¹ Les deux ont nettement augmenté en 2018 et sont à peu près du même ordre de grandeur.

actionnaires (personnes physiques ou morales) ainsi que l'identité des actionnaires « de référence » possédant plus de 10 % du capital de l'entreprise (liasses fiscales). Afin d'identifier les détenteurs d'actions via des véhicules étrangers – non déclarés dans les liasses fiscales – Bach *et al.* (2023c) utilisent la base Orbis.

L'appariement entre ces différentes sources de données est réalisé au moyen d'algorithmes utilisant cinq informations : le nom, le prénom, la date de naissance, le lieu de naissance et le lieu de résidence.

Les données d'entreprises sont consolidées au niveau du groupe, au moyen des bases LIFI (liaisons financières entre sociétés) de l'Insee et la DGFIP et PERIM (périmètres des groupes fiscaux) de la DGFIP.

Pour analyser l'effet des plus-values mobilières sur l'investissement dans une société, Bach *et al.* (2023c) mettent en œuvre une analyse en différence de différences. L'échantillon utilisé est celui de l'ensemble des individus présent au moins une année dans l'appariement entreprises/contribuables-actionnaires. Le groupe de traitement rassemble les individus ayant déclaré un montant de plus-values mobilières (qu'elles soient de droit commun ou avec abattement renforcé) supérieur à 100 000 euros sur une année entre 2016 et 2021¹. Le groupe de contrôle est constitué selon la méthode des différences de différences empiquées². Les traités de l'année *n* (c'est-à-dire ceux qui ont fait une plus-value mobilière supérieure à 100 000 euros l'année *n*) sont comparés aux individus n'ayant pas fait de plus-values supérieures à 100 000 euros entre 2016 et *n*. Les chercheurs réduisent l'échantillon au « support commun », en ne conservant que les contrôles comparables à au moins un individu du sous-groupe traité de la même cohorte³. Le tableau 31 rassemble les statistiques descriptives des deux groupes ainsi obtenus. Les personnes appartenant aux groupes de traitement et de contrôle ont un revenu fiscal de référence proche. Les personnes issues du groupe de traitement sont un peu plus âgées, 25 % ont plus de 62 ans, et détiennent, sans surprise, plus de participations à plus de 10 % dans des sociétés.

En moyenne, les contribuables traités voient leur revenu fiscal de référence (RFR) augmenter d'environ 700 000 euros de plus que le groupe de contrôle l'année où la plus-value est réalisée (Graphique 69). Dès l'année suivante, le RFR baisse de 750 000 euros environ pour retrouver un niveau légèrement inférieur à celui du groupe de contrôle

¹ Les foyers ayant déclaré plusieurs fois une plus-value mobilière supérieure à 100 000 euros sont exclus du groupe de traitement et de contrôle, afin d'obtenir des résultats plus robustes.

² Adaptée de Cengiz D., Dube A., Lindner A., et Zipperer B. (2019), « The effect of minimum wages on low-wage jobs », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 134(3), p. 1405-1454.

³ Chaque individu du groupe de contrôle doit partager l'âge, le nombre de parts fiscales, le centile de revenu fiscal de référence, le décile de taux d'imposition, le département de résidence et le statut de redevable à l'ISF, d'au moins un individu du groupe traité de la même cohorte.

(50 000 euros de moins), probablement du fait du passage à la retraite de certains actionnaires. La hausse de revenu liée à la vente des actions est donc d'ampleur (elle représente trois fois le revenu de l'année précédente) et ponctuelle dans le temps, deux propriétés qui simplifient l'identification d'un effet causal, le cas échéant.

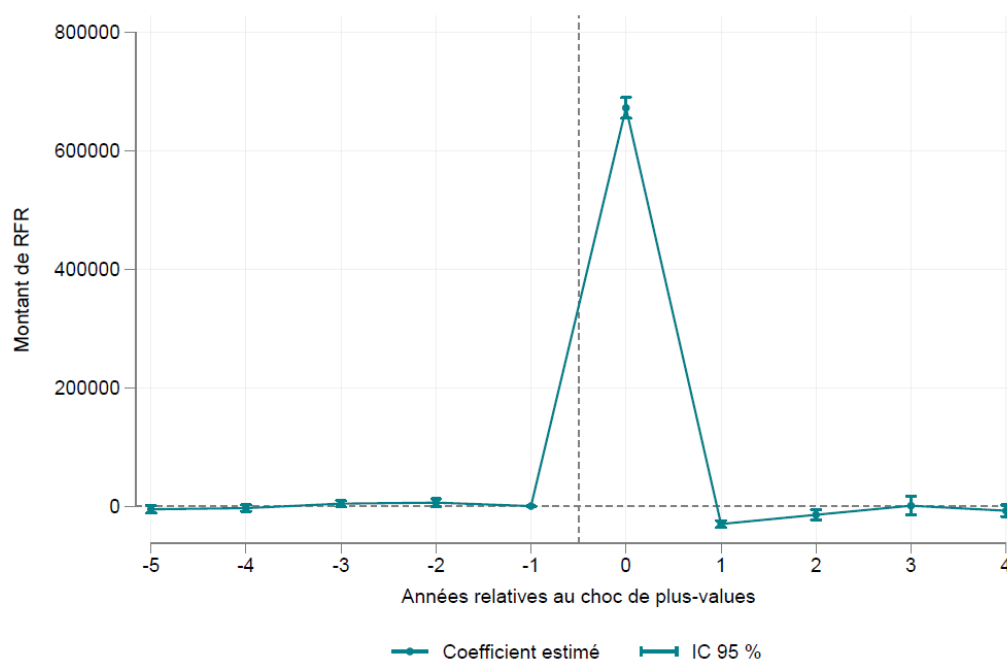
Tableau 31 – Statistiques descriptives sur les individus traités – qui ont déclaré une plus-value supérieure à 100 000 euros entre 2016 et 2021 – et le groupe de contrôle

	Traités					Contrôles				
	Moyenne	p50	p25	p75	p90	Moyenne	p50	p25	p75	p90
Âge	54,2	56	46	62	60	50,77	51	41	60	67
Montant moyen plus-value année choc	702 296,6	279 710	160 742	544 000	1 217 248	53 623,3	0	0	0	9 977
Montant moyen plus-value en apport-cession année choc	87 043,2	0	0	0	0	8 100,9	0	0	0	0
RFR	163 574,2	106 914	64 544	183 021	313 578	144 305,7	95 640,5	51 935	167 458	281 218
Participations top 5 % bilan (indic.)	0,0804	0	0	0	0	0,0400	0	0	0	0
Partic. ent. ≤ 2 ans, top 5 % bilan (indic.)	0,0533	0	0	0	0	0,0259	0	0	0	0
Partic. ent. ≤ 5 ans, top 5 % bilan (indic.)	0,0615	0	0	0	0	0,0291	0	0	0	0
Partic. ent. ≤ 10 ans, top 5 % bilan (indic.)	0,0698	0	0	0	0	0,0329	0	0	0	0
Participations (indic.)	0,727	1	0	1	1	0,584	1	0	1	1
Partic. ent. ≤ 2 ans (indic.)	0,382	0	0	1	1	0,349	0	0	1	1
Partic. ent. ≤ 5 ans (indic.)	0,467	0	0	1	1	0,417	0	0	1	1
Partic. ent. ≤ 10 ans (indic.)	0,554	1	0	1	1	0,481	0	0	1	1
Partic. holding ≤ 5 ans (indic.)	0,0628	0	0	0	0	0,0399	0	0	0	0
Partic. holding ≤ 10 ans (indic.)	0,0764	0	0	0	0	0,0483	0	0	0	0
Partic. holding ≤ 2 ans (indic.)	0,0899	0	0	0	0	0,0559	0	0	0	0
Taux d'inv. dans sociétés à actionariat stable	0,0327	0,00333	0	0,0250	0,0864	0,0346	0,00173	0	0,0233	0,0933
Partic. dans plus d'une entreprise (indic.)	0,268	0	0	1	1	0,134	0	0	0	1
Partic. dans plus de cinq entreprises (indic.)	0,00674	0	0	0	0	0,00269	0	0	0	0
Observations										

Lecture : dans le groupe de traitement, la probabilité d'être actionnaire de référence (*i. e.* à plus de 10 %) est de 77 %, contre 59 % pour le groupe de contrôle.

Source : Bach et al. (2023c), p. 101

Graphique 69 – Évolution du revenu fiscal de référence liée à la perception d'une plus-value supérieure à 100 000 euros (année t = 0)



Note : les intervalles représentent l'intervalle de confiance à 95 % des coefficients estimés dans l'équation de régression.

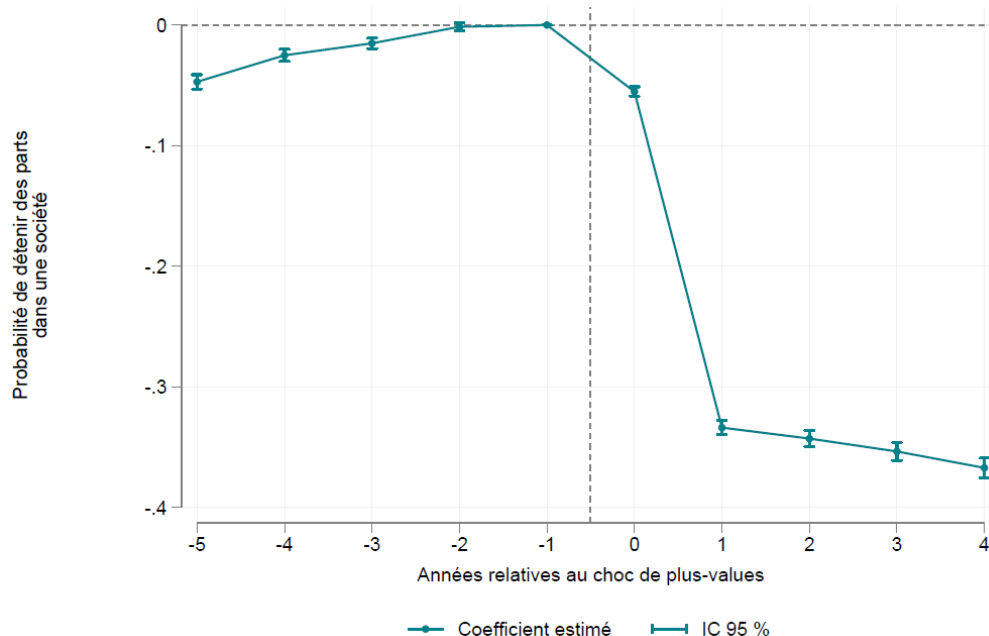
Lecture : l'année de la réalisation de la plus-value (t = 0), les contribuables à plus de 100 000 euros de plus-values mobilières ont vu leur revenu fiscal de référence augmenter de 700 000 euros de plus que les contribuables n'ayant pas déclaré de plus-values comparables cette année-là ou les années précédentes.

Source : Bach et al. (2023c), p. 106, à partir de ISF-IFI (DGFIP), BIC-IS (DGFIP), POTE (DGFIP), BADS2A (IPP-DGFIP-CASD)

Les chercheurs de l'IPP analysent ensuite l'évolution de la probabilité d'être actionnaire de référence au sein des deux groupes. Alors que cette probabilité évolue peu ou prou de la même manière parmi les groupes de traitement et de contrôle jusqu'à réalisation de la plus-value, elle baisse beaucoup plus fortement (de 25 points, pour taux d'actionnaire de référence de 72 % au départ) dans le premier dès les actions vendues (Graphique 70)¹. En revanche, les chercheurs ne constatent pas de remontée de la probabilité d'être actionnaire de référence dans les quatre années suivant la vente des actions, ce qui infirme l'hypothèse d'un réinvestissement au sein d'une société. On rappelle toutefois que la source utilisée par les chercheurs (liasses fiscales) permet d'identifier les actionnaires de référence, mais pas les éventuels achats de parts inférieures à 10 %.

¹ L'écart d'un an entre la réalisation de la plus-value et la baisse de la probabilité de détenir des actions s'explique probablement par le décalage entre exercice fiscal (année civile) et exercice comptable des sociétés.

Graphique 70 – Effet de la réception d'une plus-value de plus de 100 000 euros sur la probabilité d'être actionnaire de référence d'une société (en points de pourcentage, ref : année t =-1)



Note : les intervalles représentent l'intervalle de confiance à 95 % des coefficients estimés dans l'équation de régression.

Lecture : les contribuables à plus de 100 000 euros de plus-values mobilières ont vu, dans l'année qui a suivi, leur probabilité d'être actionnaire de référence d'une société – c'est-à-dire détenir 10 % des actions d'une société – baisser de 25 points par rapport aux contribuables n'ayant pas déclaré de plus-values mobilières.

Source : Bach et al. (2023c), p. 108, à partir de ISF-IFI (DGFIP), BIC-IS (DGFIP), POTE (DGFIP), BADS2A (IPP-DGFIP-CASD)

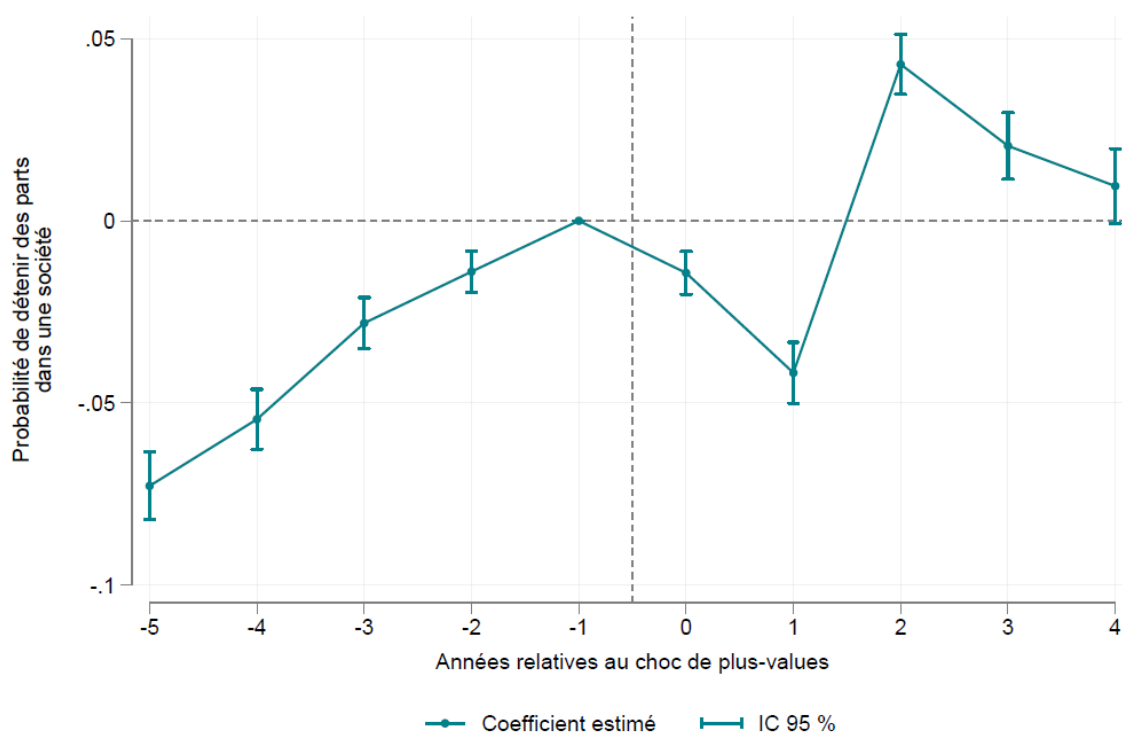
Bach *et al.* (2023c) ne constatent pas non plus de réinvestissement dans le sous-échantillon des sociétés âgées de moins de cinq ans. L'année de la réalisation de la plus-value, la probabilité d'être actionnaire de référence d'une entreprise de moins de cinq ans baisse de points dans le groupe traité par rapport au groupe de contrôle (pour un niveau de départ de 47 %), et ne remonte pas ensuite. Enfin les chercheurs ne mettent pas en évidence d'effet causal des plus-values sur la probabilité d'investir dans une entreprise à forte croissance (c'est-à-dire membre du top 5 % de leur année de création en termes de bilan).

En revanche, les contribuables optant pour le dispositif fiscal de l'« apport-cession » semblent réinvestir massivement les plus-values réalisées dans d'autres sociétés, ce qui n'est pas surprenant puisque c'est une condition pour bénéficier du report d'imposition¹.

¹ Faute de réinvestissement d'au moins 60 % de la plus-value en apport-cession dans les deux ans, le report d'imposition est annulé. Le taux d'imposition retenu est alors celui en vigueur au moment de la réalisation de la plus-value.

L'année de la réalisation d'une plus-value en apport-cession, ainsi que l'année suivante, la probabilité de détenir au moins 10 % d'une société baisse par rapport au groupe de contrôle (Graphique 71). Elle augmente fortement deux ans après l'apport-cession. Bach *et al.* (2023c) mettent en évidence un effet causal de la plus-value en apport-cession sur le réinvestissement dans les jeunes entreprises : la probabilité d'investir dans une entreprise de moins de cinq ans augmente de 15 points après la plus-value (pour une probabilité de départ de 6 %). Après un apport cession, l'investissement dans les entreprises déjà détenues baisse, conformément à l'objectif du dispositif de faciliter le réinvestissement entre sociétés.

Graphique 71 – Effet d'une plus-value « apport-cession » (année t = 0) sur la probabilité d'être actionnaire de référence d'une société



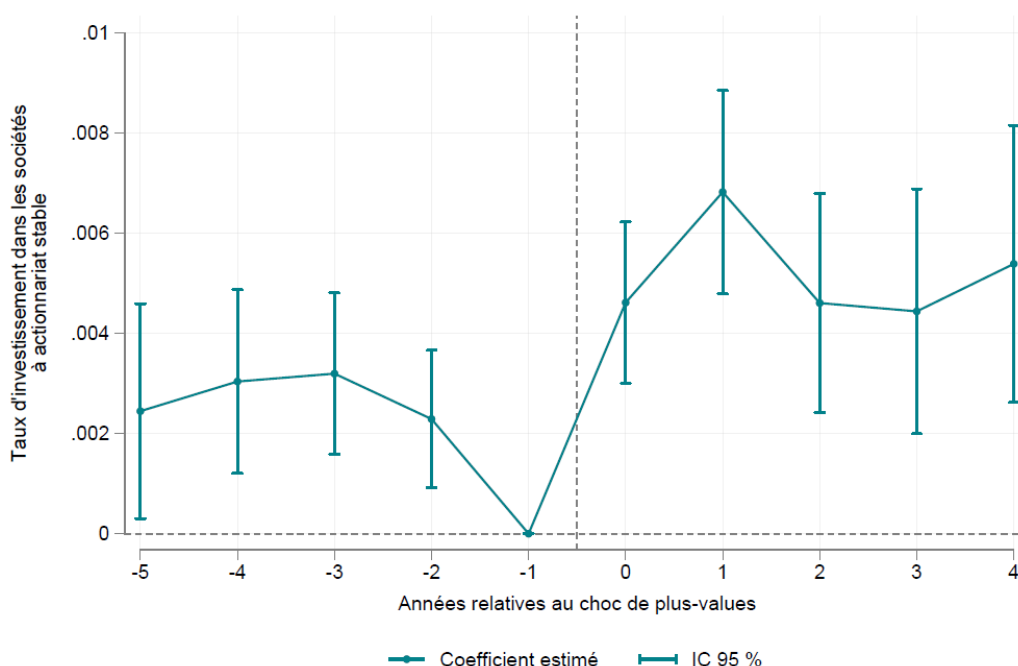
Note : ce graphique présente les coefficients de l'*event study* par différences de différences. Le groupe de traitement est constitué des contribuables ayant déclaré plus de 10 000 euros de plus-values apport cession l'année t = 0. Le groupe de contrôle est constitué par méthode de cohortes empiquées d'individus de même caractéristiques de revenus (hors plus-values apport cession).

Lecture : les coefficients reflètent la différence entre groupe traité et contrôle par rapport à l'année précédant la réalisation d'une plus-value en apport-cession. La variable dépendante est la probabilité de détenir des parts dans une entreprise. La réalisation d'un plus-value « apport-cession » à l'année t = 0 se traduirait par une hausse de 4 points de pourcentage dans la probabilité d'être actionnaire de référence dans une société après deux ans (t = 2).

Source : Bach *et al.* (2023c), p. 120, à partir de ISF-IFI (DGFIP), BIC-IS (DGFIP), POTE (DGFIP), BADS2A (IPP-DGFIP-CASD)

Les chercheurs de l'IPP se sont ensuite concentrés sur les actionnaires de référence détenant des parts dans plusieurs entreprises de manière stable dans le temps. L'année de réalisation d'une plus-value mobilière supérieure à 100 000 euros, ainsi que la suivante, le taux d'investissement des sociétés contrôlées par ces actionnaires augmente par rapport au groupe de contrôle, mais ensuite la hausse s'affaiblit et devient à peine significative (Graphique 72). Il est difficile d'interpréter cette hausse de manière causale, du fait de l'existence de pré-tendances différentes dans les groupes de traitement et de contrôle.

Graphique 72 – Effet d'une plus-value supérieure à 100 000 euros (en t = 0) sur le taux d'investissement dans les sociétés à actionnaire stable

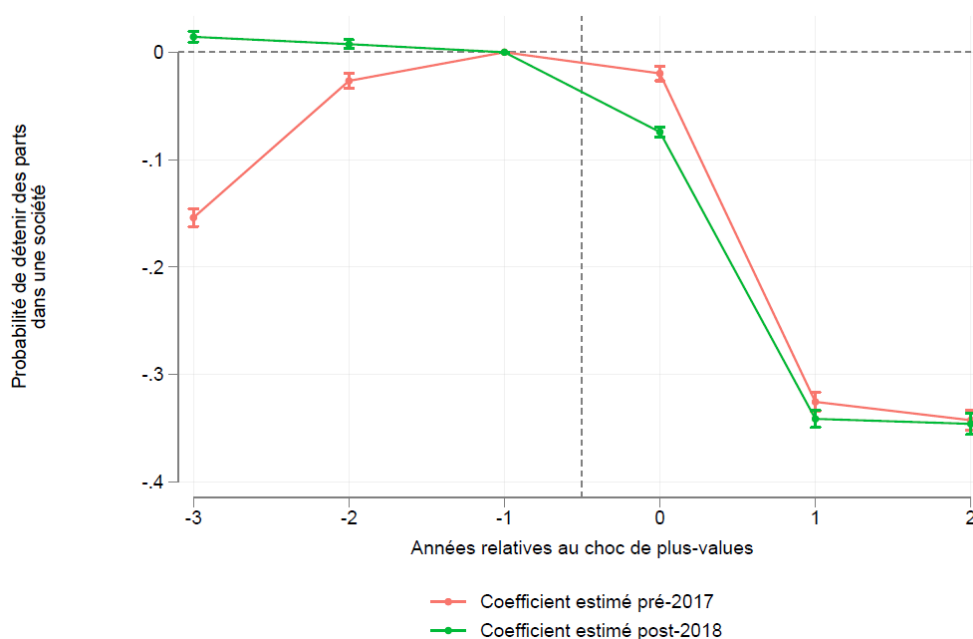


Lecture : deux années après la réalisation de la plus-value, le taux d'investissement dans les autres sociétés détenues est 0,45 point plus élevé pour le groupe de traitement par rapport au groupe de contrôle, mais avec un intervalle de confiance à 95 % qui va 0,25 à + 0,65 point.

Source : Bach et al. (2023c), p. 111, à partir de ISF-IFI (DGFIP), BIC-IS (DGFIP), POTE (DGFIP), BADS2A (IPP-DGFIP-CASD)

Bach et al. (2023c) ne trouvent pas de différence significative dans les comportements de réinvestissements dans les deux ans suivant la réalisation d'une grosse plus-value mobilière, entre la période antérieure aux réformes et la période postérieure (Graphique 73). Ceci suggère que les réformes de fiscalité du capital n'ont pas affecté massivement les comportements de réinvestissement des plus-values mobilières.

Graphique 73 – Effet de la réalisation d'une grosse plus-value mobilière (t = 0) sur la probabilité d'être actionnaire de référence d'une société, avant et après 2018



Lecture : dans l'année qui suit la réalisation de la plus-value, la probabilité d'être actionnaire de référence d'une société baisse de 25 points environ, que la plus-value ait été réalisée avant 2017 ou après 2018.

Source : Bach et al. (2023c), p. 113, à partir de ISF-IFI (DGFIP), BIC-IS (DGFIP), POTE (DGFIP), BADS2A (IPP-DGFIP-CASD)

Enfin, les chercheurs de l'IPP analysent l'effet de la réception de dividendes exceptionnels par un contribuable sur l'investissement dans des sociétés. Ils utilisent pour ce faire le choc fiscal constitué par la réforme du PFU, année où les dividendes versés par les sociétés ont fortement augmenté. Comme pour les plus-values, la méthode retenue est celle des doubles différences, mais cette fois circonscrite sur les hausses constatées en 2018. Les contribuables traités sont les actionnaires des sociétés ayant augmenté leurs dividendes de plus de 100 000 euros par actionnaire physique entre 2017 et 2018. Le groupe de contrôle rassemble les actionnaires des entreprises n'ayant pas augmenté leurs dividendes ou les ayant augmentés de moins de 100 000 euros par actionnaire physique. Les contribuables traités ont des revenus trois fois plus importants que les contribuables du groupe de contrôle. Ils ont des participations dans deux entreprises en moyenne (contre 1,5 pour le groupe de contrôle) et ces entreprises sont de taille plus importante que parmi le groupe de contrôle. La probabilité d'être actionnaire de référence n'évolue pas de la même manière dans le groupe de contrôle et dans le groupe de traitement avant 2017, ce qui empêche les chercheurs de conclure sur l'existence d'un effet causal d'un surcroît de dividendes sur le réinvestissement par les contribuables.

2.2. Impact des réformes sur les créations d'entreprises et les départs et retours des entrepreneurs

Depuis 2018, les réformes de la fiscalité du capital ont augmenté le rendement après impôt du capital productif. Côté fiscalité des ménages, Le PFU et l'IFI ont été appliqués dès 2018 et ont réduit le taux d'imposition des capitaux mobiliers pour les foyers à hauts revenus et à hauts patrimoines. Côté fiscalité des entreprises, la baisse du taux de l'IS de 33,33 % à 25 % entre 2019 et 2022, programmée par la loi de finances pour 2018, a réduit l'imposition des bénéficiaires des entreprises.

Il résulte de ces trois réformes une baisse de la taxation du capital. En d'autres termes, les nouveaux projets ont vu leur rendement après impôt augmenter, ce qui devrait en principe favoriser la création d'entreprises. L'étude de l'IPP, commanditée par France Stratégie, analyse l'effet conjoint des trois réformes sur les créations d'entreprises, ainsi que sur les départs à l'étranger et retours.

Une analyse reposant sur l'hétérogénéité sectorielle en matière d'expositions aux réformes de 2018

Contrairement aux autres travaux confiés aux chercheurs dans le cadre de ce comité, cette étude n'est pas menée pas à une échelle micro-économique. Il est apparu impossible en effet de mener une analyse à l'échelle individuelle, la décision de créer une entreprise n'étant pas un phénomène récurrent, mais au contraire très rare à l'échelle d'une vie active, et particulièrement complexe à prédire. Et par définition, on n'observe les entreprises créées... qu'une fois qu'elles sont créées. Difficile alors d'estimer la probabilité pour chaque entreprise d'être créée.

Les chercheurs de l'IPP ont donc raisonné à une échelle « méso-économique », en comparant à un niveau sectoriel très fin les créations d'entreprises, selon le degré d'exposition des secteurs aux réformes de la fiscalité du capital : l'étude montre que les créations d'entreprises ont progressé plus vite dans les secteurs d'activité ayant le plus bénéficié des réformes de la fiscalité du capital. Il s'agit d'une estimation jointe des trois réformes de la fiscalité du capital (IFI, PFU, baisse de l'IS), l'IPP parvenant à circonscrire l'effet au PFU et à la baisse de l'IS.

L'analyse est réalisée à partir de l'appariement entre données fiscales d'entreprises et contribuables-actionnaires pour l'année 2016¹, les données d'impôt sur le revenu et d'ISF de 2016.

¹ Il s'agit de l'appariement réalisé pour le [Troisième rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital](#), et non pas de l'appariement portant sur les années 2015-2021 décrit dans l'encadré précédent.

Les entreprises sont d'abord rassemblées par secteur détaillé de la nomenclature d'activités françaises (NAF5) entre 2012 et 2022. Après suppression des secteurs comptant moins de 10 entreprises par an, l'échantillon compte 643 secteurs détaillés.

Les secteurs détaillés sont tous classés selon le taux d'exposition moyen à chacune des trois réformes (baisse de l'IS, PFU, IFI) des entreprises qui les constituent (Encadré 13).

Encadré 13 – Construction de l'indice d'exposition des secteurs aux réformes de la fiscalité du capital

Afin de mesurer l'exposition d'un secteur aux réformes de la fiscalité du capital, Bach *et al.* (2023c) proposent d'adopter le point de vue d'un entrepreneur en puissance, qui arbitrerait entre secteurs pour créer une entreprise, ou bien entre une activité salariée au sein d'un secteur et la création d'une entreprise dans ce même secteur. Pour prendre sa décision, l'entrepreneur anticipe les revenus générés par sa société, lorsqu'elle aura atteint son régime de croisière, ainsi qu'un montant d'impôts qu'il aura à payer (IS, IR, ISF) sur ces revenus.

S'appuyant sur la littérature économique sur les décisions d'investissements¹, Bach *et al.* (2023c) considèrent que l'entrepreneur se base sur le taux moyen d'imposition du secteur pour créer son entreprise. Le taux moyen d'imposition est calculé à partir du taux d'imposition des sociétés à l'IS et du taux d'imposition des actionnaires à l'IR et l'ISF en pondérant chaque société par son bénéfice taxable et en pondérant chaque actionnaire-personne physique par ses parts dans la société. Ce taux d'imposition, calculé par rapport à la part entrepreneuriale du revenu économique², correspond au taux d'imposition théorique maximal, en absence d'optimisation, auquel peut avoir faire face l'entrepreneur. Cette approche par les taux maximaux n'est pas réaliste, puisqu'elle revient à supposer que 100 % des bénéfices de l'entreprise sont distribués sous forme de dividendes, et ignore l'exonération au titre des biens professionnels de l'ISF. Mais on peut considérer que tôt ou tard, ces revenus et ce patrimoine seront taxés (quand les revenus seront distribués, et quand l'entrepreneur aura vendu son outil professionnel), ce que peut intégrer le potentiel entrepreneur dans ses calculs.

¹ Devereux M. P. et Griffith R. (2003), « [Evaluating tax policy for location decisions](#) », *International Tax and Public Finance*, vol. 10, p. 107-126.

² Par la suite, on appellera « revenu entrepreneuriat » la part entrepreneuriale du revenu économique. Voir la section 1.3 du [Chapitre 2](#) pour la définition du revenu économique. Au premier ordre, on peut l'assimiler au bénéfice de l'entreprise.

Le tableau 32 résume les taux d'imposition anticipés par l'entrepreneur en devenir avant et après les réformes de la fiscalité du capital. Le taux d'exposition de chaque secteur correspond à l'écart moyen entre la situation après et avant réforme.

Tableau 32 – Formules de calcul du taux d'imposition utilisées pour la mesure de l'exposition aux réformes de la fiscalité du capital

Catégorie d'impôt	Avant réformes	Après réformes
Impôt sur les sociétés	Imposition du bénéfice taxable (au prorata des parts détenues) au barème de l'IS avant réforme (taux maximal de 33,33 %)	Imposition du bénéfice taxable (au prorata des parts détenues) au barème de l'IS en 2022 (taux maximal de 25 %)
Impôt sur le revenu	Taux moyen d'imposition du bénéfice taxable au titre de l'imposition au barème de l'IR des bénéfices nets d'IS et nets des investissements (hors amortissement), au prorata des parts détenues (en tenant compte des revenus déjà déclarés à l'IR) et en incluant les prélèvements sociaux	Taux moyen d'imposition du bénéfice taxable au titre de l'imposition à 12,8 % des bénéfices nets d'IS et nets des investissements (hors amortissement), au prorata des parts détenues et en incluant les prélèvements sociaux
ISF/IFI	On rapporte au bénéfice taxable l'imposition de tous les biens au barème de l'ISF, sans application du plafonnement	On rapporte au bénéfice taxable l'imposition de tous les biens immobiliers au barème de l'IFI, sans application du plafonnement

Source : France Stratégie, d'après Bach et al. (2023c)

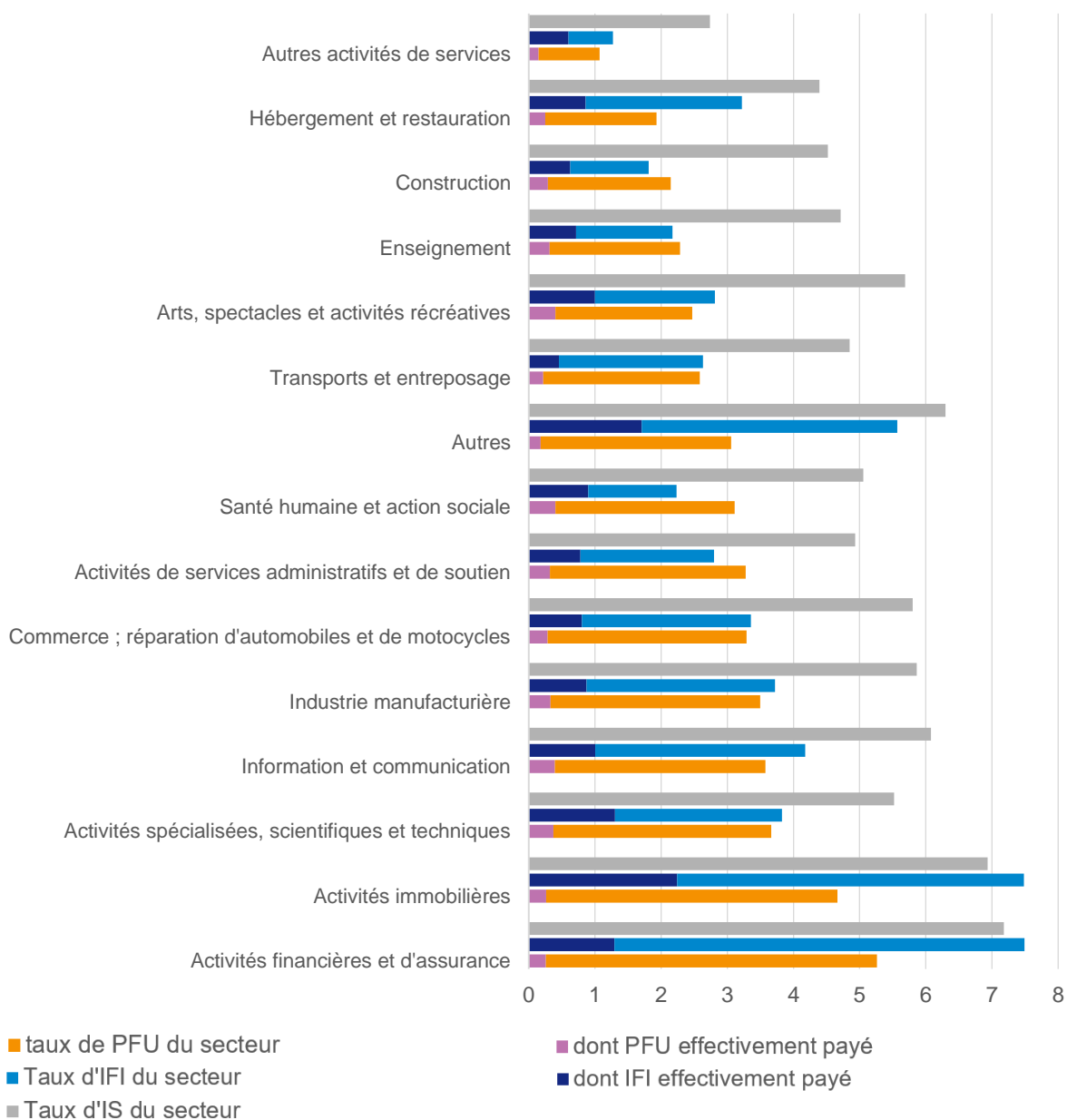
Les moyennes sectorielles sont calculées à partir des données sur les actionnaires de référence des sociétés détenues à plus de 75 % par des personnes physiques, afin de retenir des entreprises qui puissent servir de référence pour les créateurs d'entreprise potentiels.

Le graphique 74 présente l'exposition aux trois réformes, au niveau d'une dizaine de secteurs agrégés, mesurée par la baisse de l'imposition maximale du revenu économique moyen des actionnaires de chaque secteur. Des trois réformes, c'est l'IS qui provoque la baisse la plus importante du taux d'imposition du revenu économique, suivie par l'IFI. On constate une hétérogénéité importante de l'exposition aux réformes d'un secteur à l'autre. Le degré d'exposition d'un secteur à l'une des réformes est corrélé aux deux autres¹. En d'autres termes, les trois réformes ont bénéficié en moyenne plus ou moins aux mêmes secteurs d'activité. Le secteur des activités financières et d'assurance, ainsi que les activités immobilières sont les secteurs les plus exposés aux trois réformes.

¹ Au niveau des secteurs détaillés, le coefficient de corrélation est de 0,69 entre l'exposition à l'IFI et l'IS, de 0,77 entre le PFU et l'IS et 0,54 entre le PFU et l'IFI.

Les taux d'exposition sont calculés à partir de taux théoriques maximaux d'imposition des entrepreneurs (voir Encadré 13 *supra*). Pour le PFU et l'IFI, l'évolution des taux effectifs avant/après réformes est beaucoup plus faible que celle des taux maximaux.

Graphique 74 – Taux d'exposition aux réformes (secteurs agrégés)

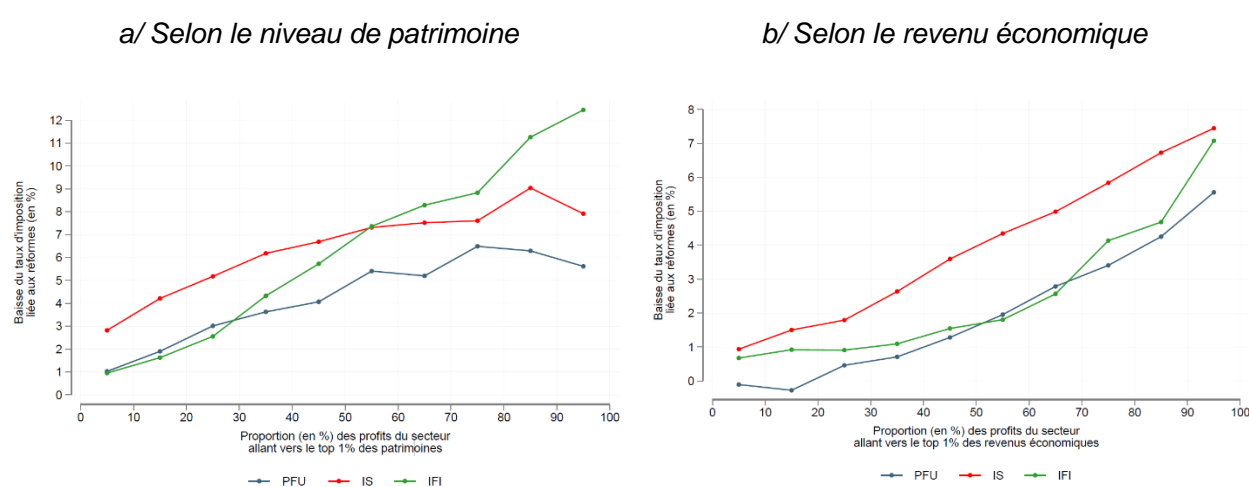


Lecture : dans les activités financières et d'assurance, le taux d'exposition, calculé comme la baisse maximale du taux d'imposition moyen des actionnaires (calculé par rapport à la partie entrepreneuriale de leur revenu économique) est de 7,2 points pour l'IS, de 5,3 points pour le PFU, et de 7,5 points pour l'IFI. Pour le PFU et l'IFI, la baisse effective est nettement plus faible, de 0,26 point et de 1,3 point.

Source : Bach et al. (2023c), p. 39, à partir du fichier POTE et du panel ISF-IFI (DGFIP), des liasses fiscales et du BADS

Le taux d'exposition des secteurs à l'IS, à l'ISF/IFI et à l'IR est fortement croissant avec le niveau de revenu économique et de patrimoine des actionnaires (Graphique 75). Le lien entre taux d'IR et d'ISF/IFI est peu surprenant du fait du caractère progressif de ces impôts. Pour l'IS, la corrélation entre revenu/patrimoine des actionnaires et taux d'imposition des bénéfices peut s'expliquer par la forte profitabilité (après investissement) des secteurs où les actionnaires ont les revenus et patrimoines les plus élevés, ainsi que par l'existence d'un taux minoré d'IS à 28 % pour les PME, jusqu'en 2017.

Graphique 75 – Exposition aux réformes des secteurs classés selon le niveau de patrimoine et de revenu économique des actionnaires de référence



Lecture : chacun de ces graphiques rapporte la baisse d'imposition moyenne des profits obtenue dans un secteur au titre de chaque réforme, en fonction de la proportion des profits du secteur revenant aux entrepreneurs qui se dirigent vers des entrepreneurs appartenant au top 1 % de la distribution des revenus économiques ou du patrimoine total (biens professionnels compris) en abscisse. La baisse d'imposition moyenne des profits obtenue dans un secteur, s'aggrave à mesure que la proportion des profits du secteur augmente.

Source : Bach et al. (2023c), p. 44, à partir de indices de chiffres d'affaires INSEE-TVA, fichier REE-SIRENE, BADS, fichier POTE-ISF, liasses fiscales

Impact des réformes sur les créations d'entreprises

Les chercheurs de l'IPP analysent ensuite la façon dont le taux de création des entreprises varie dans les secteurs selon leur degré d'exposition aux réformes. Le taux de création est calculé, à partir du répertoire des Établissements et des Entreprises (REE) de l'Insee, en rapportant les nouvelles entreprises (hors entreprises individuelles et autoentrepreneurs) dans l'année n au stock d'entreprises au 1^{er} janvier de l'année n-1. Ceci permet de disposer d'une série de 2012 à 2022.

L'hypothèse d'identification économétrique retenue par les chercheurs est qu'en l'absence de réforme le taux de création des entreprises aurait évolué de la même manière entre les secteurs fortement et faiblement exposés à ces réformes. Cette hypothèse est renforcée

par l'absence de corrélation entre l'exposition des secteurs aux réformes et leur sensibilité au cycle macroéconomique. Afin de neutraliser l'effet potentiel du Brexit et de la hausse des prix de l'immobilier, le secteur des activités financières et de l'assurance, ainsi que celui des activités immobilières, sont exclus de l'échantillon. Le tableau 33 présente des éléments descriptifs sur les secteurs fortement ou faiblement exposés aux trois réformes.

Tableau 33 – Statistiques descriptives des secteurs fortement et faiblement exposés aux trois réformes

a) Exposition à la réforme du PLU

	Fortement exposés				Faiblement exposés			
	Moyenne	Médiane	1 ^{er} décile	9 ^e décile	Moyenne	Médiane	1 ^{er} décile	9 ^e décile
Baisse taux impôt PFU (%)	4,0	3,8	3,0	5,6	1,8	1,8	0,7	2,7
Baisse taux impôt IS (%)	6,1	5,8	4,7	7,7	4,3	4,1	3,2	5,5
Baisse taux impôt IFI (%)	4,1	3,1	1,8	7,0	2,0	1,5	0,9	3,0
Beta	0,8	0,7	0,4	1,4	0,8	0,8	0,3	1,5
Profits pour top 1 % revenu (%)	79,3	78,4	66,7	92,4	54,3	55,6	35,3	71,8
Profits pour top 1 % patrimoine (%)	36,1	34,5	21,5	53,1	17,6	15,8	9,2	29,0
Prop. des profits pour entrepreneurs (%)	53,2	53,2	31,3	76,5	74,9	80,9	55,4	89,8
Effectif des créations après 2 ans	2,6	1,8	0,7	4,0	2,1	1,7	1,0	4,0
Effectif moyen	14,6	8,3	3,1	26,0	6,6	5,5	2,9	11,6
Immo. des créations après 2 ans	176 000	73 000	17 000	275 000	92 000	41 000	16 000	163 000
Immo. moyennes	1 050 000	339 000	95 000	1 387 000	410 000	143 000	59 000	340 000
EBE moyen	269 000	84 000	48 000	475 000	89 000	40 000	28 000	122 000
Observations	428				182			

b) Exposition à la réforme de l'IS

	Fortement exposés				Faiblement exposés			
	Moyenne	Médiane	1 ^{er} décile	9 ^e décile	Moyenne	Médiane	1 ^{er} décile	9 ^e décile
Baisse taux impôt PFU (%)	3,8	3,8	2,5	5,3	2,0	1,8	0,7	3,3
Baisse taux impôt IS (%)	6,4	6,1	5,3	7,9	4,0	4,1	3,2	5,1
Baisse taux impôt IFI (%)	4,4	3,5	1,8	7,4	1,7	1,5	0,9	2,5
Beta	0,8	0,8	0,4	1,4	0,8	0,6	0,3	1,5
Profits pour top 1 % revenu (%)	79,7	78,4	67,8	92,4	54,1	55,6	35,9	70,7
Profits pour top 1 % patrimoine (%)	37,2	36,2	22,4	53,1	16,6	15,8	9,2	27,2
Prop. des profits pour entrepreneurs (%)	52,1	53,5	26,8	75,2	75,8	81,0	53,9	89,7
Effectif des créations après 2 ans	2,3	1,7	0,7	4,2	2,4	1,7	1,2	4,0
Effectif moyen	12,6	8,3	3,1	21,7	8,7	5,5	2,7	13,8
Immo. des créations après 2 ans	200 000	680 000	20 000	393 000	69 000	45 000	16 000	163 000
Immo. moyennes	1 148 000	400 000	95 000	1 784 000	316 000	161 000	54 000	277 000
EBE moyen	275 000	95 000	48 000	527 000	84 000	40 000	28 000	84 000
Observations	448				162			

c) Exposition à la réforme du PLU

	Fortement exposés				Faiblement exposés			
	Moyenne	Médiane	1 ^{er} décile	9 ^e décile	Moyenne	Médiane	1 ^{er} décile	9 ^e décile
Baisse taux impôt PFU (%)	3,8	3,7	2,7	5,1	2,0	1,8	0,7	3,4
Baisse taux impôt IS (%)	6,2	5,9	4,8	7,7	4,2	4,1	3,2	5,5
Baisse taux impôt IFI (%)	4,6	3,6	2,4	7,4	1,5	1,5	0,9	2,0
Beta	0,8	0,7	0,3	1,4	0,8	0,8	0,3	1,5
Profits pour top 1 % revenu (%)	78,2	78,4	64,4	91,9	55,5	55,6	35,3	75,7

	Fortement exposés				Faiblement exposés			
	Moyenne	Médiane	1 ^{er} décile	9 ^e décile	Moyenne	Médiane	1 ^{er} décile	9 ^e décile
Profits pour top 1 % patrimoine (%)	37,4	35,2	25,0	53,1	16,2	15,0	9,2	24,9
Prop. des profits pour entrepreneurs (%)	52,6	54,2	27,1	76,5	75,4	81,8	53,5	89,8
Effectif des créations après 2 ans	2,5	1,7	0,7	4,0	2,2	1,7	1,0	4,0
Effectif moyen	12,8	8,2	3,1	18,7	8,5	5,5	2,9	13,8
Immo. des créations après 2 ans	181 000	73 000	18 000	330 000	87 000	39 000	16 000	163 000
Immo. moyennes	1 147 000	376 000	95 000	1 642 000	312 000	144 000	59 000	282 000
EBE moyen	277 000	90 000	48 000	523 000	81 000	40 000	29 000	104 000
Observations	370				240			

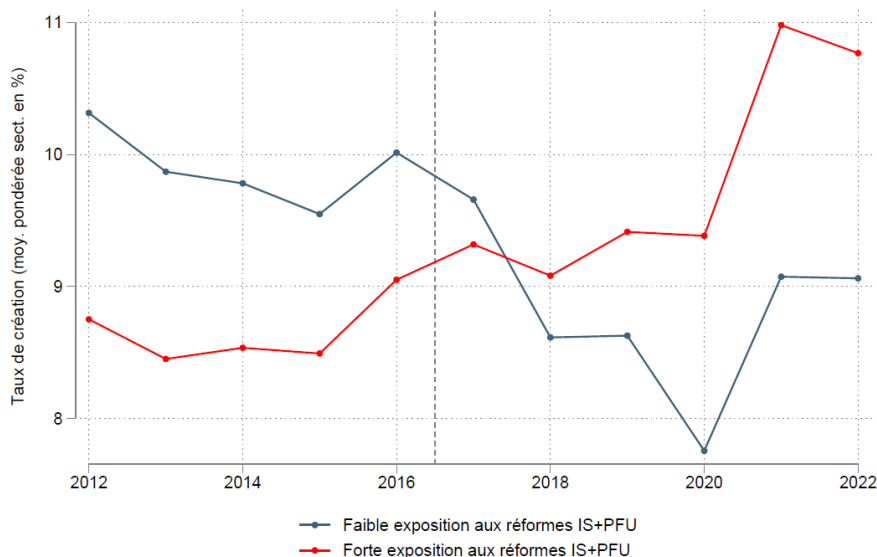
Note : pour chaque impôt, les secteurs détaillés sont rassemblés dans ce tableau en deux groupes exposés fortement ou faiblement, selon la méthode suivante. Les secteurs détaillés au plus fort taux d'exposition et rassemblant la moitié des entreprises privées constituent le secteur fortement exposé. Les secteurs détaillés restants sont affectés au secteur faiblement exposé.

Source : Bach et al. (2023c), p. 40, à partir de BADS-2A (DGFIP-ORBIS-INPI-IPP-CASD), POTE-ISF, BIC-IS, REE-SIRENE, Indices chiffre d'affaires-TVA, liasses fiscales

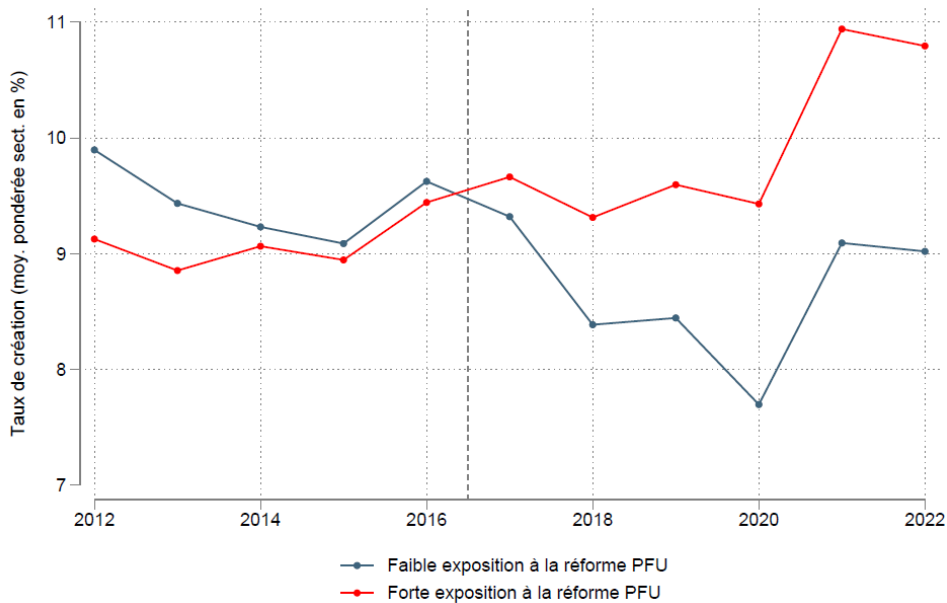
Le graphique 76 présente le taux de création d'entreprises au sein de la moitié des secteurs les plus exposés aux réformes (courbes rouges) et de la moitié la moins exposée (courbes noires). On constate, quel que soit l'impôt considéré, que le taux de création d'entreprises suit peu ou prou la même tendance dans les deux groupes avant 2017 (bien qu'à des niveaux différents), avant que le taux ne diverge ensuite en faveur des secteurs fortement exposés.

Graphique 76 – Évolution du taux de création d'entreprises entre secteurs rassemblés selon leur exposition aux trois réformes

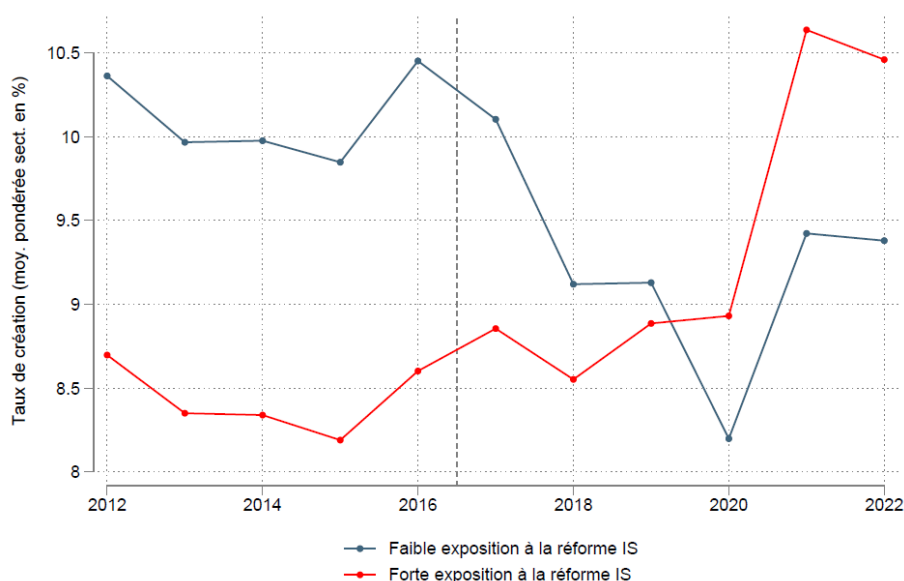
a/ Exposition à la baisse combinée de l'IS et du PFU



b/ Exposition à l'instauration du PFU



c/ Exposition à la baisse de l'IS



Note : pour chaque impôt, les secteurs détaillés sont rassemblés en deux groupes exposés fortement ou faiblement, selon la méthode suivante. Les secteurs détaillés au plus fort taux d'exposition et rassemblant la moitié des entreprises privées constituent le secteur fortement exposé. Les secteurs détaillés restants sont affectés au secteur faiblement exposé.

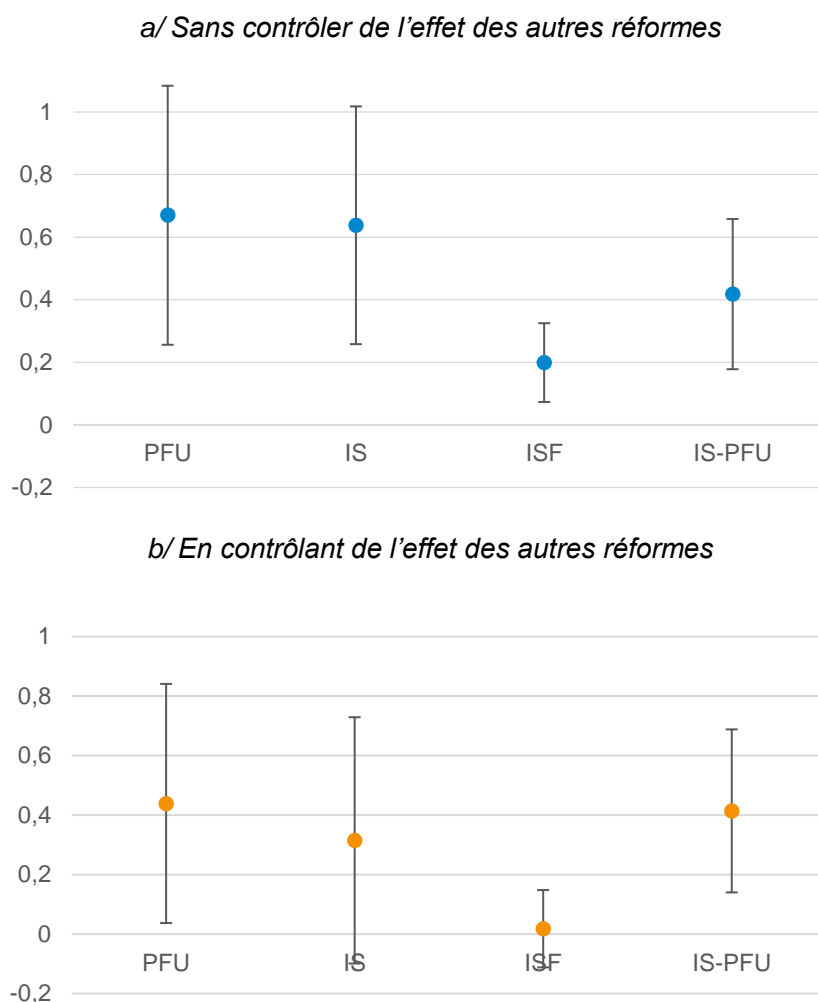
Lecture : en 2021, les nouvelles entreprises créées dans le secteur fortement exposé à la réforme de l'IS représentent 11 % du nombre d'entreprises du secteur au 1^{er} janvier de l'année précédente.

Source : Bach et al. (2023c), respectivement p. 59, p. 51 et p. 52, à partir du fichier REE-SIRENE, du BADS et des liasses fiscales

Les graphiques 77, 78 et 79 présentent les résultats des analyses en différence de différences. Lorsqu'on considère l'exposition à chaque impôt pris isolément (Graphique 77a), la création d'entreprises réagit à toutes les réformes fiscales en moyenne après 2017. Lorsqu'on tient compte des effets croisés (Graphique 77b), seul l'effet du PFU reste significatif de justesse. L'effet combiné IS + PFU est par contre très significatif, même en contrôlant de l'effet de l'IFI, avec une augmentation de 0,4 point de pourcentage du taux de création pour un point de taux d'exposition supplémentaire (la moyenne du taux de création de l'échantillon étant compris entre 8 et 10 % chaque année).

Le graphique 78 représente l'effet des réformes lorsqu'on pondère par le nombre d'emplois créés après deux années d'existence. L'effet combiné IS + PFU est toujours significatif, avec une augmentation de 0,05 point de pourcentage du taux de création pour un point de taux d'exposition supplémentaire.

Graphique 77 – Hausse du taux de création d’entreprises associé à un point de taux d’exposition supplémentaire après 2017



Notes :

- les coefficients de régression correspondent à l’effet d’un point d’exposition au réforme supplémentaire sur les années 2017-2022, avec effets fixes pour chaque secteur-année (maille à 20 secteurs). Les coefficients du graphique 77b sont obtenus en ajoutant le taux d’exposition aux autres réformes comme contrôles. Les barres d’erreur représentent les intervalles de confiance à 95 %.
- le taux de création d’entreprises (hors microentreprises et entreprises individuelles) est compris entre 8 % et 10 % par an entre 2012 et 2022.

Lecture : en contrôlant l’effet des autres réformes, l’effet d’une hausse d’un point du taux d’exposition générée par la baisse de l’IS ou l’instauration du PFU induirait des créations d’entreprises supplémentaires à hauteur de 0,4 % du stock d’entreprises. L’intervalle de confiance à 95 % va de + 0,18 % à + 0,65 %.

Source : Bach et al. (2023c), p. 62 et p. 68

Si on cherche à mettre en relation les résultats trouvés sur les créations d’entreprises et sur l’emploi de ces entreprises, générés chacun par une baisse de 1 % du taux d’imposition, on peut remarquer que le stock de sociétés sur la période est de l’ordre de

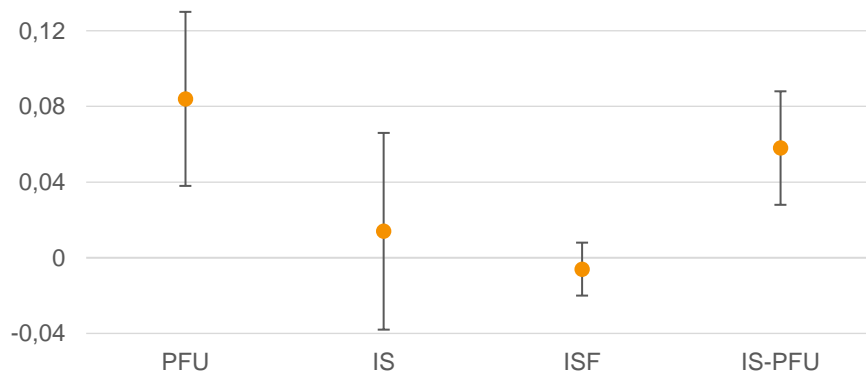
2 millions, et que l'emploi privé sur la période est de l'ordre de 20 millions. Ainsi, le coefficient sur les créations d'emploi est égal à 1/8 de celui sur les créations d'entreprises, alors qu'il s'applique à une base 10 fois plus grande. Toutes choses égales par ailleurs, l'intensité en emploi à 2 ans des entreprises créées serait donc, en moyenne, légèrement supérieure à 1. Ce calcul « de coin de table » ne doit pas être surinterprété, mais donne un ordre de grandeur utile.

Graphique 78 – Effet de chacune des réformes sur le taux de création d'emploi après 2017

a/ Sans contrôler de l'effet des autres réformes



b/ En contrôlant de l'effet des autres réformes



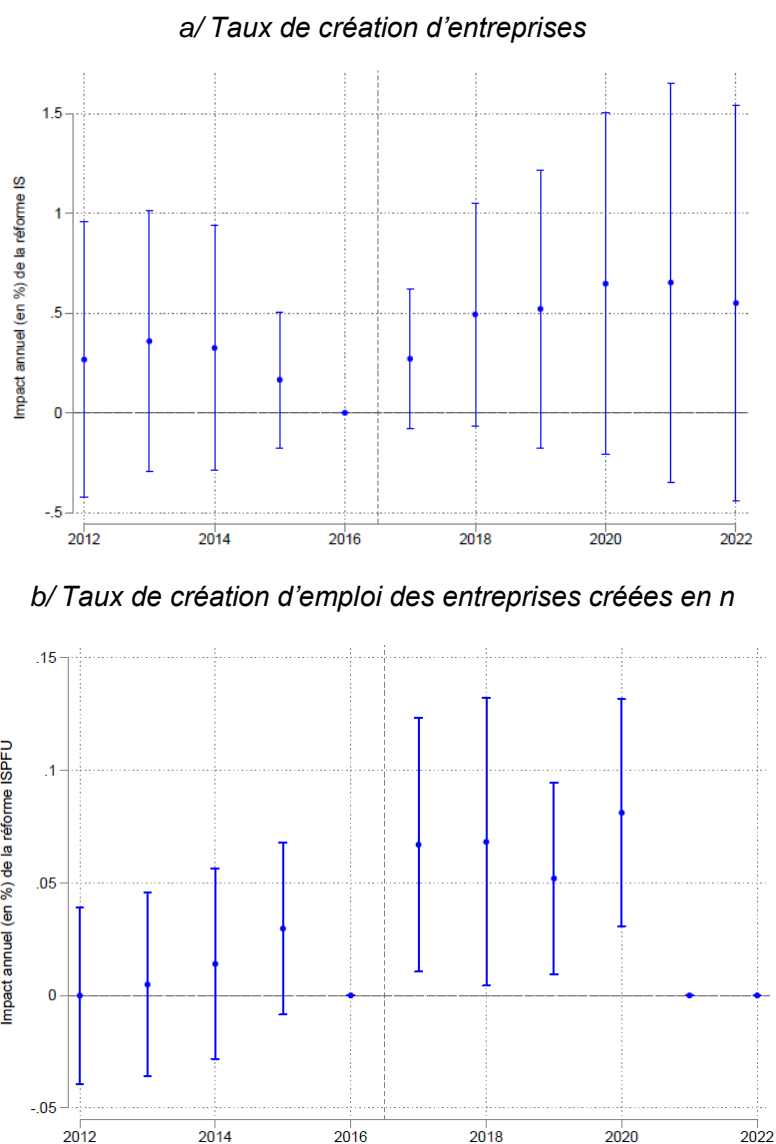
Note : pour chaque secteur, le taux de création d'emploi de l'année n est calculé en divisant le nombre d'emplois en $n+2$, des entreprises du secteur créées en n , par le nombre total d'emplois du secteur l'année $n+2$. L'estimation est réalisée sur les années 2012-2020. Les coefficients de régression correspondent à l'effet d'un point supplémentaire d'exposition sur les années 2017-2020, avec effets fixes pour chaque secteur-année (maille à 20 secteurs). Les coefficients du graphique 78b sont obtenus en ajoutant le taux d'exposition aux autres réformes comme contrôles. Les barres d'erreur représentent les intervalles de confiance à 95 %.

Lecture : en contrôlant l'effet des autres réformes, l'effet d'une hausse d'un point du taux d'exposition générée par la baisse du PFU induirait des créations d'entreprises supplémentaires à hauteur de 0,08 % du stock d'entreprises au bout de deux ans. L'intervalle de confiance à 95 % va de + 0,04 % à + 0,12 %.

Source : Bach et al. (2023c), p. 62

Le graphique 79 montre que l'effet combiné IS - PFU sur le taux de création d'entreprises et le taux de création d'emploi est croissant au cours du temps.

Graphique 79 – Effet joint IS et PFU sur le taux de création d'entreprises et d'emplois



Note : pour chaque secteur, le taux de création d'emploi de l'année n est calculé en divisant le nombre d'emplois en n+2, des entreprises du secteur créées en n, par le nombre total d'emplois du secteur en n+2.

Lecture : l'effet d'une hausse d'un point du taux d'exposition générée par les réformes de l'IS et du PFU induirait un surcroît de créations d'entreprises 0,75 % du stock d'entreprises en 2020. Ces créations supplémentaires représentent 0,075 % d'emplois supplémentaires en 2022.

Source : Bach et al. (2023c), p. 57, à partir de fichier REE-SIRENE, BADS, liasses fiscales

Contrairement aux autres travaux commandités par le comité, cette étude n'est pas basée sur des données individuelles. S'il apparaît clair que les secteurs les plus profitables ont vu les créations d'entreprises accélérer davantage que les autres secteurs, on ne peut démontrer strictement que c'est dû au PFU et/ou à la baisse de l'IS.

Au total, les effets des réformes de 2018 semblent plus significatifs sur les créations d'entreprises que les comportements de réinvestissement dans les entreprises déjà matures. Il est à noter qu'il n'y a pas de contradiction apparente. Pour les entreprises matures, qui dégagent des bénéfiques et peuvent autofinancer leurs investissements, la fiscalité des dividendes affecte de manière symétrique le coût d'opportunité de l'investissement, et son rendement après impôt, ce qui peut expliquer qu'on ne détecte pas d'effet du PFU. À l'inverse, la création d'entreprises ne peut pas se financer par réinvestissement de dividendes (puisque l'entreprise n'a pas été créée). Le PFU est alors sans impact sur le coût de l'investissement pour l'actionnaire, mais augmente le rendement espéré de l'investissement.

Impact des réformes sur les départs vers et les retours de l'étranger

Les réformes de la fiscalité du capital de 2018 avaient également pour objectif d'éviter le départ des entrepreneurs vers l'étranger (voir premier rapport du Comité). À partir de leur approche sectorielle, les chercheurs de l'IPP mettent en évidence une baisse des départs d'entrepreneurs, et une hausse des retours, dans les secteurs fortement exposés aux réformes, par rapport aux secteurs faiblement exposés. Toutefois, le recul temporel est trop faible pour établir que les tendances étaient parallèles avant 2018 (un an pour les départs, deux ans pour les retours), et l'effet causal des réformes ne peut donc être rigoureusement démontré.

L'échantillon comporte 554 secteurs de la nomenclature d'activités françaises (NAF5), après exclusion des secteurs à moins de dix sociétés commerciales par an pour lesquels on dispose des données fiscales des actionnaires-personnes physiques. Les données portent sur les années 2015-2021¹.

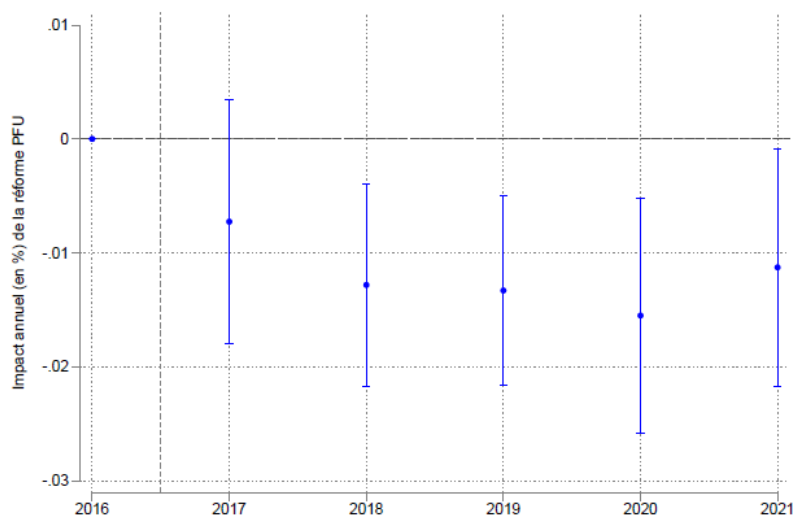
Les effets estimés sont d'une ampleur faible. Ils doivent être mis en regard avec les taux de départ et retour eux-mêmes d'ampleur limitée chaque année. Au sein de l'échantillon de Bach *et al.* (2023c), le taux de départ annuel est compris entre 0,15 et 0,2 % entre 2016 et 2021, le taux de retour annuel entre 0,07 % et 0,12 % entre 2015 et 2020.

Les graphiques 80 et 81 présentent l'évolution du taux de départ associé à un point d'exposition sectorielle aux réformes. On constate une baisse significative associée à l'IS

¹ Années où l'identité des actionnaires est disponible dans les données, ainsi que l'information sur les départs et retours.

et à l'IS-PFU, y compris en contrôlant d'autres réformes, mais on ne peut conclure à un effet causal, faute de pouvoir vérifier l'hypothèse des pré-tendances parallèles.

Graphique 80 – Évolution du taux de départ des entrepreneurs associé à un point d'exposition supplémentaire à la réforme jointe IS-PFU

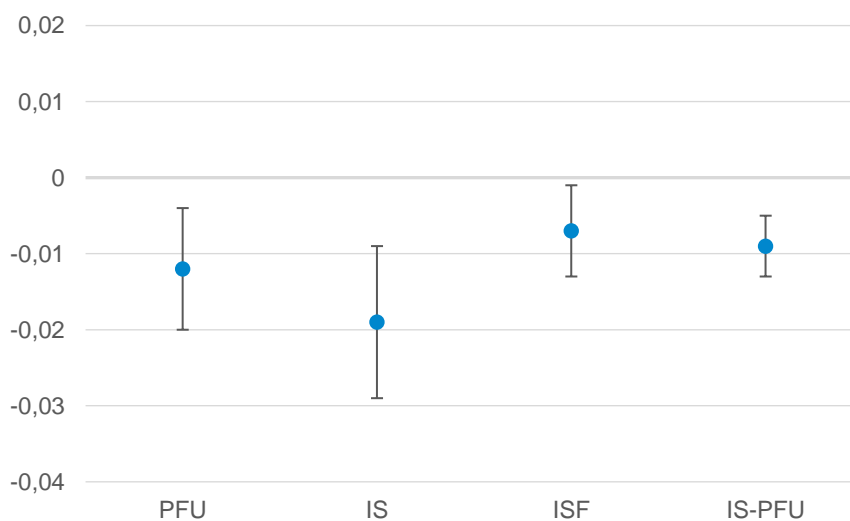


Lecture : en 2021, un point supplémentaire d'exposition aux réformes de l'IS et du PFU est associé à une baisse du taux de départ des entrepreneurs du secteur de 1 %. L'intervalle de confiance à 95 % va de -0,0 % à -2,1 %.

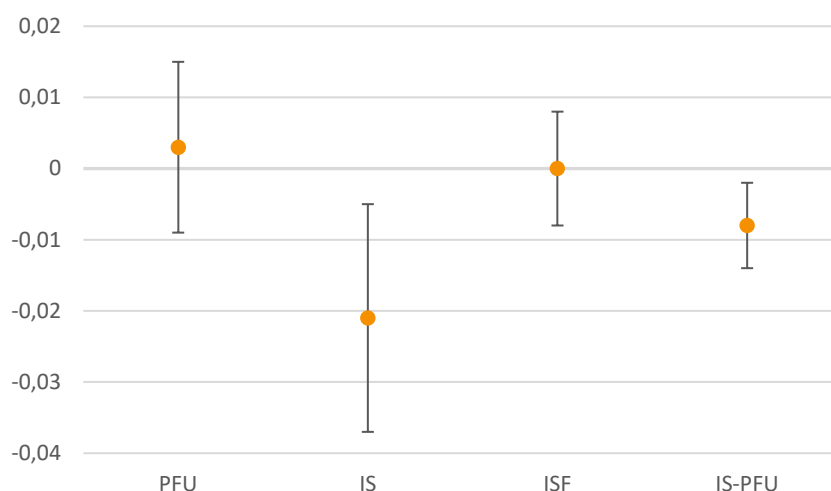
Source : Bach et al. (2023c), p. 65, à partir de fichier REE-SIRENE, BADS, liasses fiscales

Graphique 81 – Baisse moyenne (en points de pourcentage) du taux de départ associée à un point d'exposition supplémentaire aux réformes après 2017

a/ Réformes estimées isolément



b/ Estimation en contrôlant des effets des autres réformes



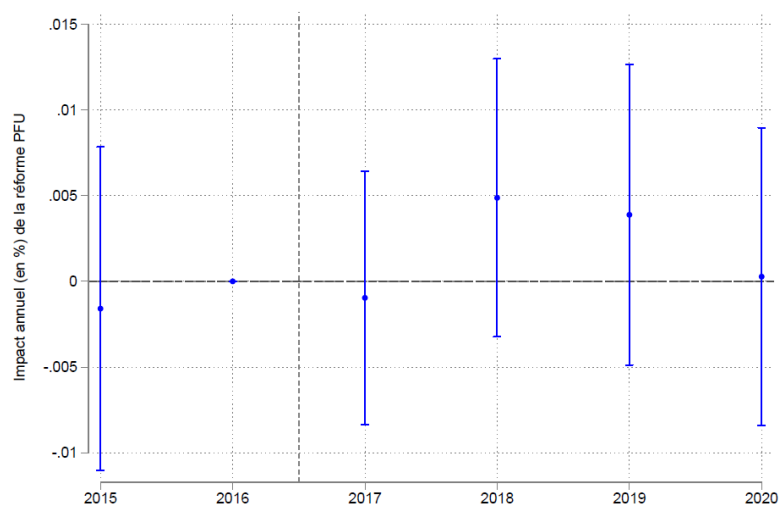
Note : les coefficients de régression correspondent à l'effet d'un pourcent supplémentaire d'exposition sur les années 2017-2020, avec effets fixes pour chaque secteur-année (maille à 20 secteurs). Les coefficients du graphique 81b sont obtenus en ajoutant le taux d'exposition aux autres réformes comme contrôles. Les barres d'erreur représentent les intervalles de confiance à 95 %.

Lecture : en contrôlant l'effet des autres réformes, l'effet d'une hausse d'un point du taux d'exposition générée par la baisse de l'IS induirait une baisse du taux de départ de 2 %. L'intervalle de confiance à 95 % va de -3,5 % à -0,5 %.

Source : Bach et al. (2023c), p. 68

En ce qui concerne les retours, aucun effet significatif des réformes n'est mis en évidence à un pas annuel (voir Graphique 82 sur la réforme jointe IS-PFU). Seul l'IS semble avoir un effet positif quand l'estimation est réalisée sur l'ensemble des années post-réformes (Graphique 83). Mais le recul temporel reste faible (deux années) pour mettre en place une véritable estimation en différence de différences.

Graphique 82 – Effet sur les retours d’entrepreneurs (en points de pourcentage) associé à un point d’exposition supplémentaire à la réforme jointe IS-PFU

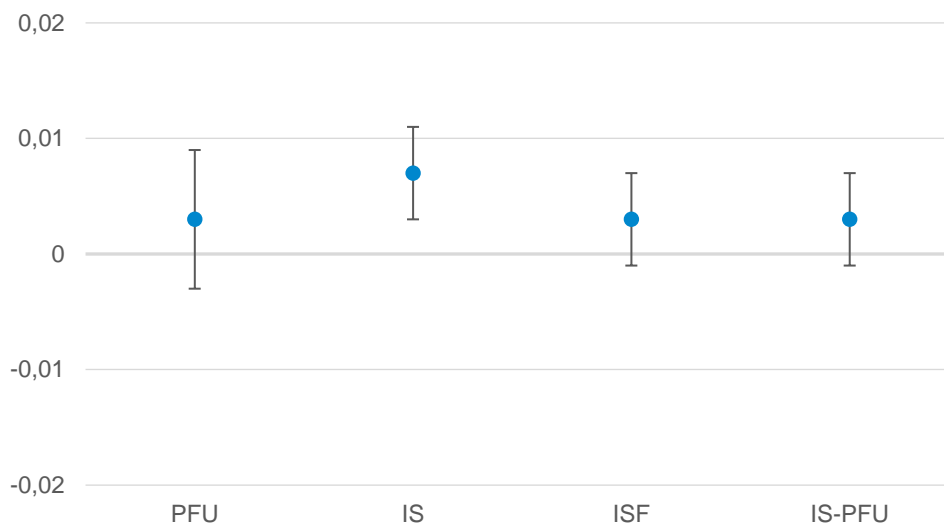


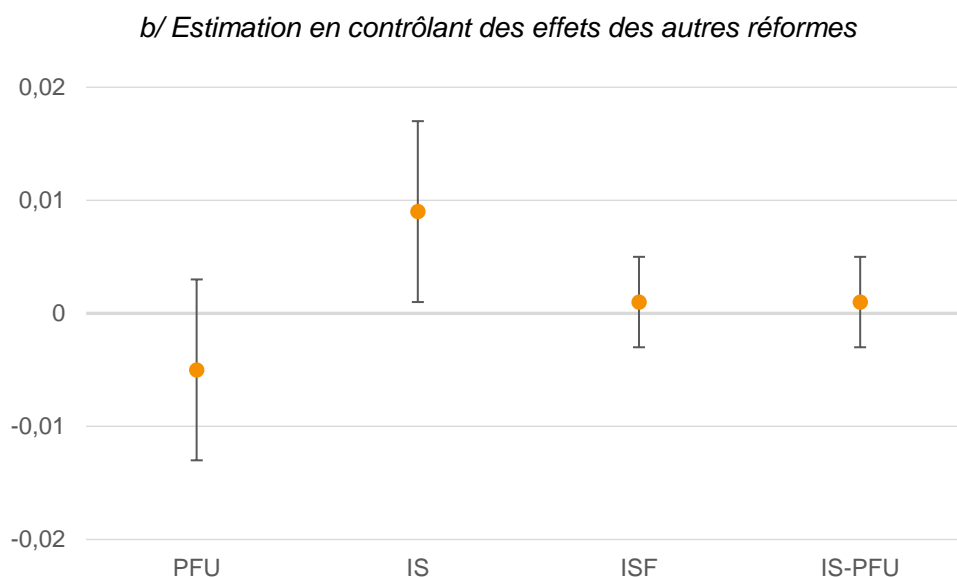
Lecture : l'exposition à un point supplémentaire à la réforme se traduirait par une hausse de 0,5 point du taux de retours d'entrepreneurs en 2018.

Source : Bach et al. (2023c), p. 67, à partir de fichier REE-SIRENE, BADS, liasses fiscales

Graphique 83 – Effet d’un point d’exposition supplémentaire aux réformes sur le taux de retour après 2017 (en points de pourcentage)

a/ Réformes estimées isolément





Note : les coefficients de régression correspondent à l'effet d'un pourcent supplémentaire d'exposition sur les années 2017-2020, avec effets fixes pour chaque secteur-année (maille à 20 secteurs). Les barres d'erreur représentent les intervalles de confiance à 95 %.

Lecture : l'exposition à un point supplémentaire à la réforme IS (prise isolement) se traduirait par une hausse de 0,7 point du taux de retours d'entrepreneurs sur la période 2017-2020. En contrôlant les effets des autres réformes, cette hausse s'élève à 0,9 point de pourcentage.

Source : Bach et al. (2023c), p. 68

2.3. Impact de l'expatriation d'un actionnaire de référence sur l'activité de l'entreprise

L'expatriation des entrepreneurs est souvent considérée comme une source potentielle d'externalités négatives sur le tissu productif (moins d'innovation, délocalisation, moins de créations d'entreprises notamment). Le travail confié par France Stratégie à l'IPP permet de mesurer l'effet causal du départ d'un actionnaire de référence (soit une personne physique possédant au moins 10 % des parts d'une société) sur son entreprise, à partir de l'appariement entre données d'entreprises et données sur les contribuables actionnaires. Ce travail montre que l'année suivant le départ à l'étranger de l'actionnaire de référence, l'entreprise voit son chiffre d'affaires ainsi que sa masse salariale baisser de 25 % par rapport au niveau initial. Quatre années après le départ, la baisse est toujours de 15 %. La baisse d'activité est peu marquée pour les plus grandes entreprises.

À partir de leur appariement entre déclarations d'impôt sur les sociétés (liasses fiscales) et déclarations d'impôt sur le revenu, les chercheurs de l'IPP ont identifié 10 000 entreprises dont au moins un actionnaire physique de référence en 2015 (c'est-à-dire possédant au moins 10 % des titres de la société) s'est expatrié entre 2016 et 2020 (soit 12 000 actionnaires). En moyenne ces actionnaires de référence expatriés

possédaient 70 % de titre de leur société. Dans près d'un cas sur deux (48 %), la société était possédée par un seul actionnaire physique, celui qui s'expatrie.

Au total, les entreprises dont l'actionnaire part à l'étranger représentent une fraction très réduite (inférieure à 1 sur 10 000) de l'ensemble des entreprises, qu'on raisonne en valeur ajoutée, en masse salariale ou en montant d'impôt sur les sociétés (Tableau 34).

Tableau 34 – Poids des entreprises dont un actionnaire de référence s'est expatrié dans le total des entreprises

Année	Valeur ajoutée	Masse salariale	Montant IS déclaré
2014	0,041 %	0,046 %	0,031 %
2015	0,063 %	0,043 %	0,053 %
2016	0,045 %	0,057 %	0,038 %
2017	0,033 %	0,055 %	0,030 %
2018	0,043 %	0,021 %	0,032 %

Note : on appelle « actionnaire de référence » une personne physique possédant plus de 10 % des parts de la société.

Lecture : les entreprises dont un actionnaire s'est expatrié en 2014 représentent 0,041 % de la valeur ajoutée totale des entreprises.

Source : Bach et al. (2023c), p. 78, à partir du fichier POTE et du panel ISF-IFI (DGFIP) et de BADS2A (IPP-DGFIPCASD)

La méthode mise en œuvre est celle de la différence de différences empilée (inspirée de Cengiz *et al.* [2019], voir plus haut). Le groupe de traitement contient les entreprises dont un actionnaire de référence est parti à l'étranger entre 2016 et 2020. Le groupe de contrôle est constitué par cohorte : les entreprises dont l'actionnaire est parti l'année n sont comparées avec les entreprises dont aucun actionnaire n'est parti entre 2016 et n . Les entreprises du groupe de contrôle sont ensuite sélectionnées sur un support commun, c'est-à-dire qu'elles doivent partager les mêmes caractéristiques (âge, catégorie de taille et secteur) avec au moins une entreprise du groupe de traitement de la même cohorte.

Les entreprises traitées ont, l'année précédant le départ leur actionnaire, un bilan comparable en moyenne au groupe de contrôle sur l'ensemble de la période. Le chiffre d'affaires et la masse salariale sont significativement plus élevés pour le groupe de traitement que pour le groupe de contrôle (Tableau 35).

Tableau 35 – Données descriptives sur les entreprises traitées et de contrôle

	Entreprises traitées					Entreprises contrôles				
	Moyenne	p50	p25	p75	p90	Moyenne	p50	p25	p75	p90
Log (actifs)	11,92	12,03	10,76	13,23	14,39	12,08	12,32	11,35	13,11	13,92
Log (ch. d'affaires)	11,47	11,51	10,39	12,60	13,72	10,54	10,52	9,764	11,34	12,15
Log WB	10,86	10,92	9,948	11,89	12,83	10,26	10,37	9,317	11,26	12,27
Log(VA)	10,94	11,04	9,958	12,05	13,03	10,22	10,29	9,488	11,06	11,81
CA/Bilan	1,022	0,505	0,0545	1,555	2,880	0,345	0,0946	0,0211	0,188	1,038
VA/Bilan	0,333	0,135	-0,00266	0,595	1,176	0,121	0,0650	-0,00105	0,127	0,386
MS/Bilan	0,221	0	0	0,305	0,787	0,0480	0	0	0	0,0446
EBE/Bilan	0,0134	0,0293	-0,0438	0,145	0,372	0,0452	0,0478	-0,00458	0,102	0,191
EBE positif	0,577	1	0	1	1	0,653	1	0	1	1
Personne morale au capital	0,124	0	0	0	1	0,187	0	0	0	1
Personne physique au capital	0,955	1	1	1	1	0,857	1	1	1	1
Fraction des parts détenue par personne phys.	0,945	1	1	1	1	0,868	1	1	1	1
Bilan	1442817,0	161965	43624,5	544035	1759147	1457412,6	215886	74690	483572	1083924
Masse salariale	89759,0	0	0	53514	182564	15438,7	0	0	0	6211
Chiffre d'affaires	452663,1	63000	8389,5	220987	737710	125802,6	25131	3950	65046	153905
Observations	12268					1618795				

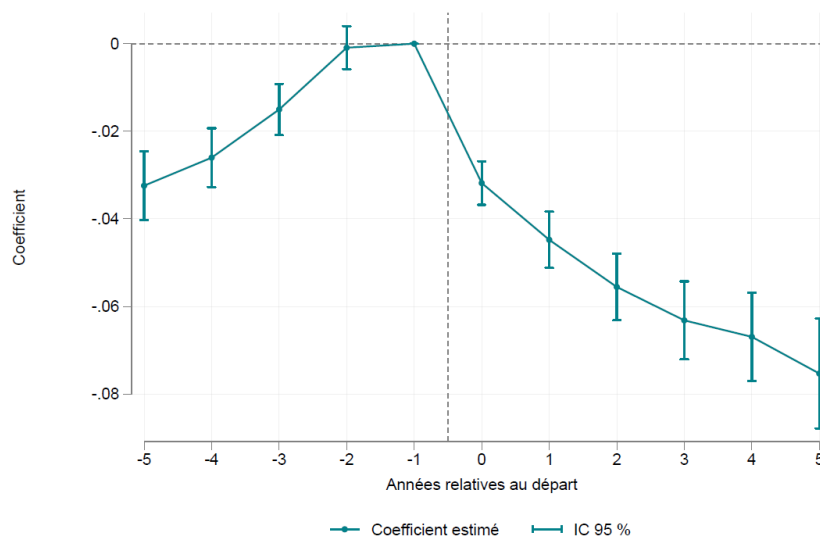
Lecture : la moitié des entreprises du groupe de traitement (c'est-à-dire dont l'actionnaire de référence quitte la France) a un chiffre d'affaire inférieur à 63 000 euros, et la moitié des entreprises dans le groupe de contrôle a un chiffre d'affaires inférieur à 25 000 euros.

Source : Bach et al. (2023c), p. 79, à partir du fichier POTE et du panel ISF-IFI (DGFIP) et de BADS2A (IPP-DGFIP-CASD)

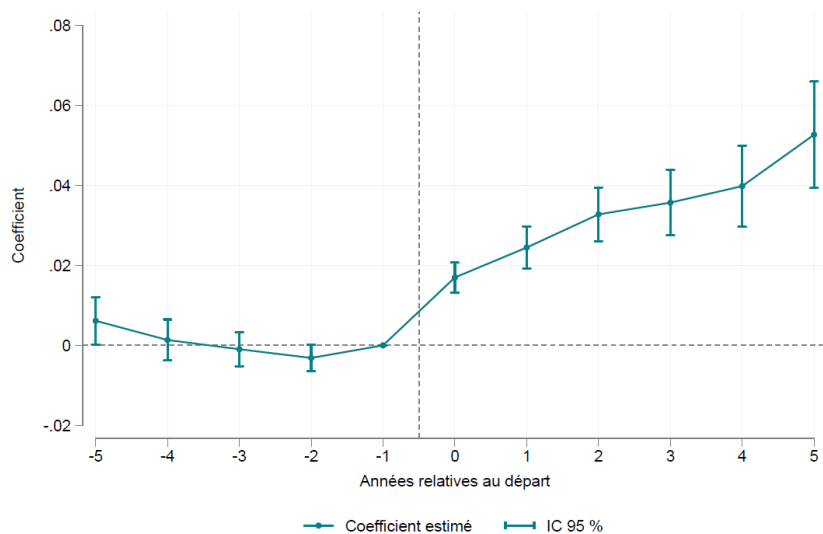
Le graphique 84 présente les résultats de l'estimation par différence de différences de la composition de l'actionnariat de sociétés. Au moment du départ de l'actionnaire de référence, les chercheurs de l'IPP constatent une baisse de la probabilité d'avoir un actionnaire physique, une augmentation de la probabilité d'avoir une personne morale au capital, et une baisse de la part du capital détenu par des personnes physiques baisse. Ces évolutions sont nettes, mais de faible ampleur par rapport à ce à quoi on aurait pu s'attendre, vu le poids moyen de l'actionnaire quittant le pays dans notre échantillon (voir *supra*, il possède 70 % des parts de l'entreprise en moyenne, dans un cas sur deux, c'est le seul actionnaire) : il s'avère que souvent, il reste actionnaire de l'entreprise même après avoir quitté le pays.

Graphique 84 – Effet de l’expatriation de l’actionnaire de référence (en t = 0) sur la composition de l’actionnariat des entreprises

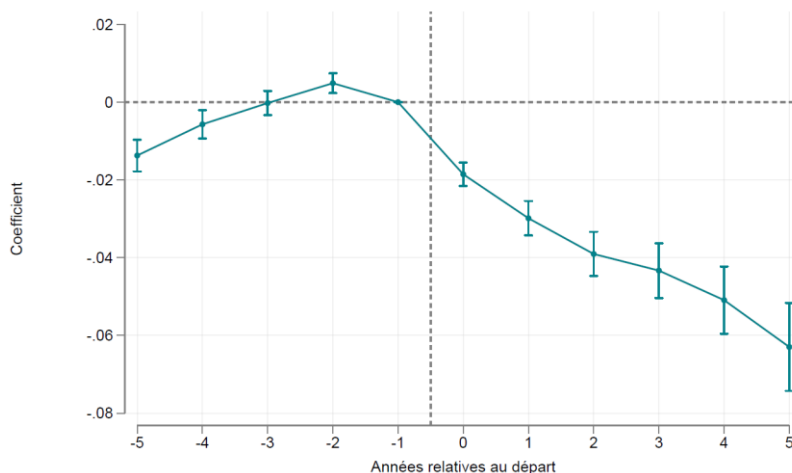
a/ P(Personne physique au capital)



b/ P(Personne morale au capital)



c/ Part du capital détenu par des personnes physiques



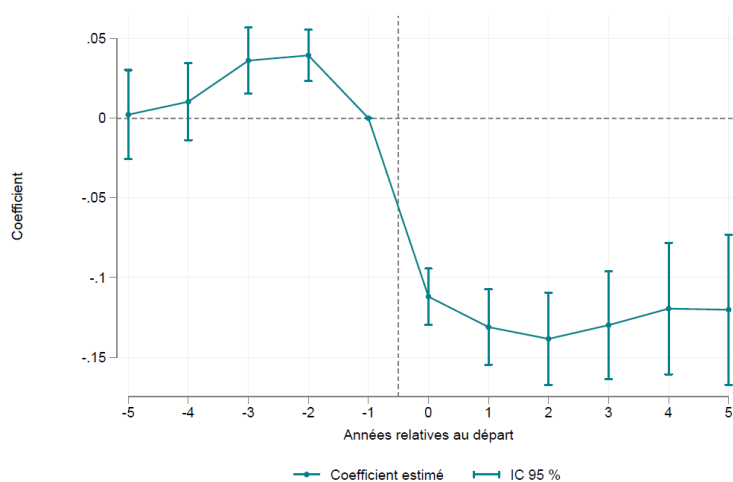
Lecture : les coefficients reflètent la différence entre groupe traité (départ d'actionnaire) et contrôle par rapport à l'année précédant le départ de l'actionnaire. La variable dépendante est une indicatrice du fait d'avoir une personne physique au capital (Graphique 84a), d'avoir une personne morale au capital (Graphique 84b), et la part du capital détenue par des personnes physiques (Graphique 84c). Le départ de l'actionnaire de référence à l'étranger se traduirait par une baisse de 5 points de pourcentage de la probabilité d'avoir un actionnaire physique au capital à l'année t = 1 (Graphique 84a), par une hausse de 2,5 points de pourcentage d'avoir une personne morale au capital à l'année t = 1 (Graphique 84b) et par une baisse de 3 points de pourcentage de la part du capital détenue par les personnes physiques à l'année t = 1 (Graphique 84c).

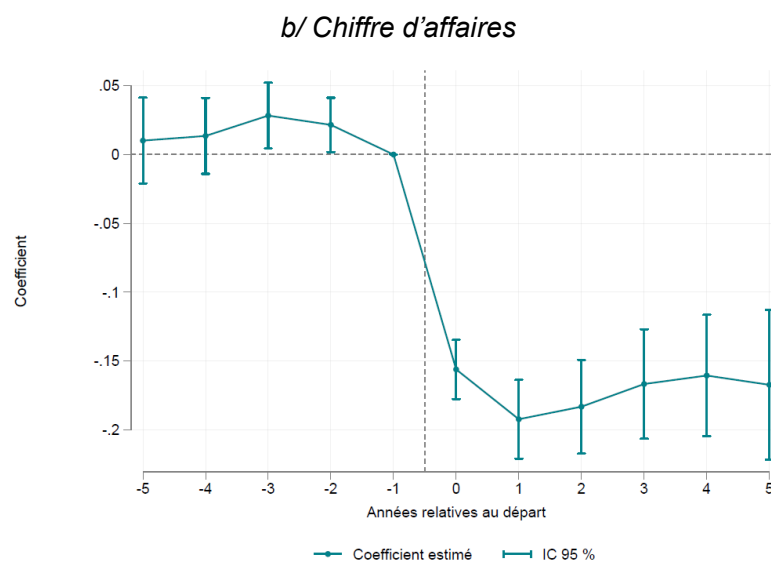
Source : Bach et al. (2023c), p. 80, à partir de BIC-IS (DGFIP), POTE (DGFIP), BADS2A (IPP-DGFIP-CASD)

Le graphique 85 montre que l'année de départ de l'actionnaire de référence, le total du bilan ainsi que le chiffre d'affaires baissent d'un peu plus de 10 %. L'effet peut être interprété comme causal pour le chiffre d'affaires, s'agissant du bilan les pré-tendances diffèrent entre le groupe de contrôle et le groupe traité.

Graphique 85 – Effet du départ d'un actionnaire de référence sur le bilan et le chiffre d'affaires des entreprises (évolution en pourcentage par rapport à t-1)

a/ Total du bilan





Note : ces estimations par différences de différences sont réalisées sur les entreprises dont les liasses fiscales sont présentes sur toute la période ; les entreprises dont les liasses fiscales ne sont plus disponibles après le départ de l'actionnaire sont exclues.

Lecture : un an après l'expatriation d'un actionnaire de référence ($t = 1$), le chiffre d'affaires de l'entreprise baisse de 11 % par rapport à l'année précédant le départ.

Source : Bach et al. (2023c), p. 82 et p. 83, à partir de BIC-IS (DGFIP), POTE (DGFIP), BADS2A (IPP-DGFIP-CASD)

Comme l'estimation est cylindrée, elle constitue en fait un minorant de la baisse réelle, si on inclut aussi les entreprises qui, à la suite du départ de l'actionnaire, sont tellement en difficulté qu'elles se mettent à ne plus disposer de leurs liasses fiscales. Ce cas de figure est assez fréquent : sur les cohortes de sociétés dont l'actionnaire de référence part en 2015 ou 2016, 17 % des sociétés n'ont plus de liasse en $t+1$ et 28 % en $t+3$ et 35 % en $t+5$.

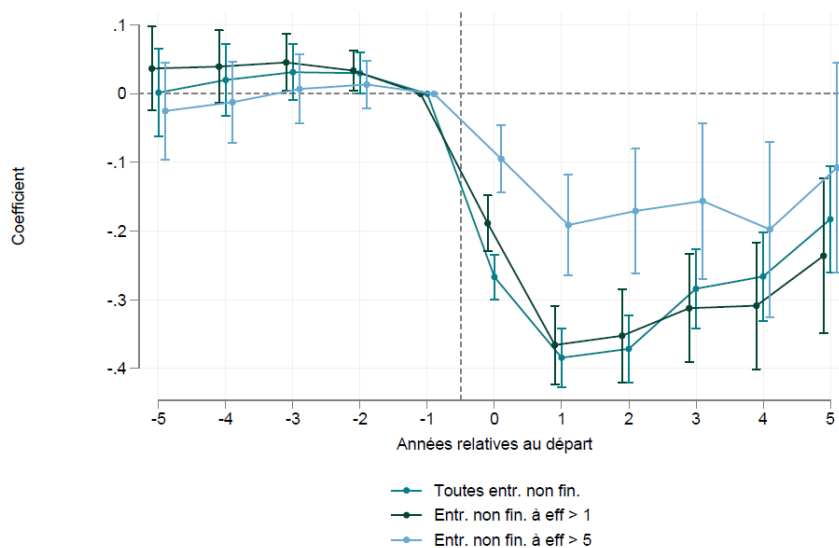
Afin d'intégrer ces entreprises disparues dans un panel cylindrée¹, les chercheurs utilisent une méthodologie alternative, où l'effet est mesuré en points de bilan en $t-1$. En comparant cette estimation avec l'échantillon cylindrée et non cylindrée, on voit que l'inclusion de ces entreprises qui disparaissent conduit à accroître substantiellement l'impact négatif du départ de l'actionnaire de référence.

¹ Il est à noter qu'en cas d'absorption par une autre société, l'entreprise apparaît comme n'existant plus, ce qui n'est en fait pas le cas. Par conséquent la proportion d'entreprise cessant d'exister est sans doute légèrement surestimée. Seule une exploitation des fichiers de déclarations de salaires en panel, permettrait de corriger ce biais.

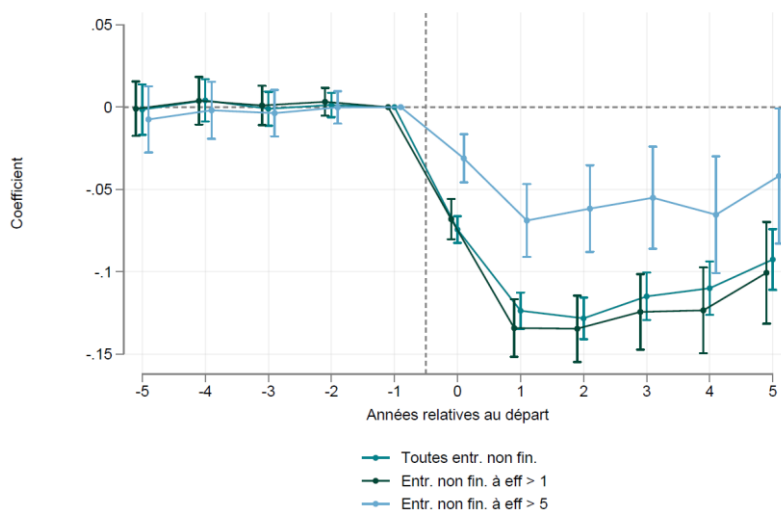
Enfin, on note que l'effet du départ semble surtout concentré sur les plus petites entreprises. L'effet sur le chiffre d'affaires, sur la masse salariale¹, et la valeur ajoutée est plus faible pour les entreprises de plus de cinq salariés, et plus significatif au bout de cinq ans.

Graphique 86 – Effet du départ d'un actionnaire de référence sur la dynamique de l'entreprise, selon l'effectif de départ de l'entreprise (échantillon non cylindré)

a/ Chiffre d'affaires

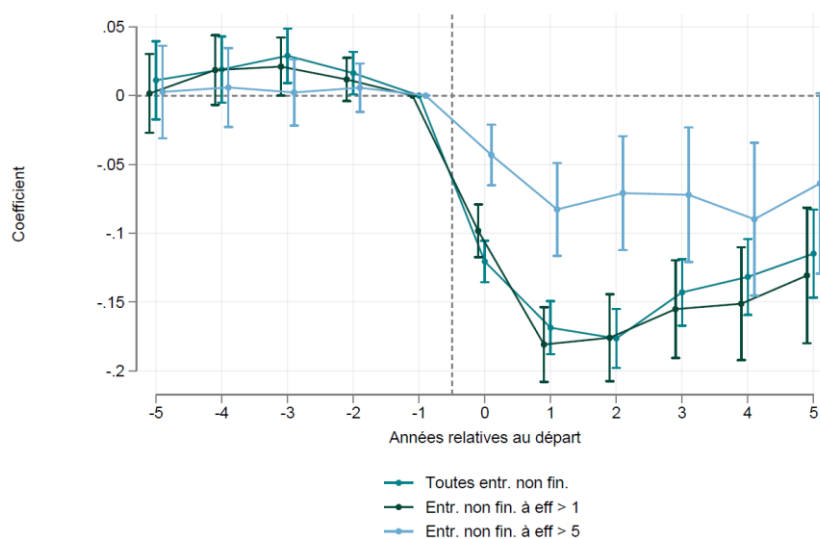


b/ Masse salariale



¹ La baisse de la masse salariale des plus petites entreprises, peut correspondre en partie à des salaires que l'entrepreneur se versait à lui-même avant son départ. L'appariement des données de l'IPP avec les déclarations sociales permettrait d'éclairer ce point.

c/ Valeur ajoutée

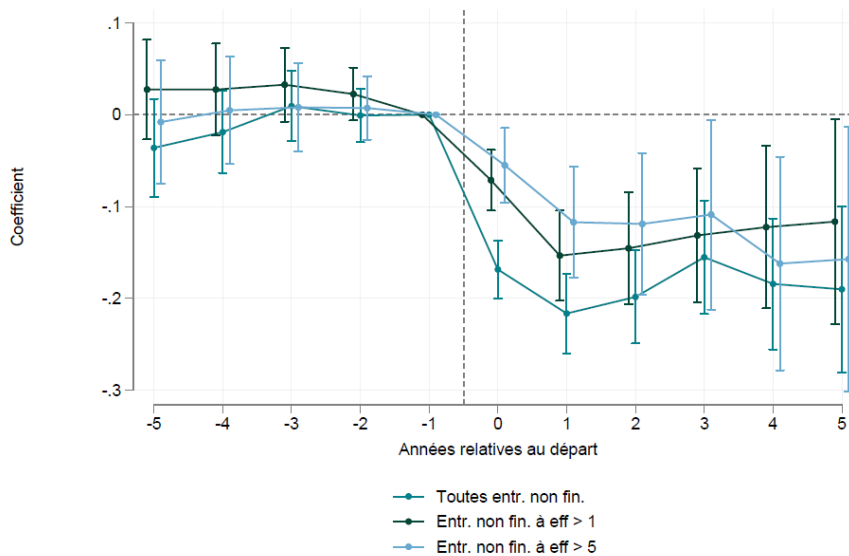


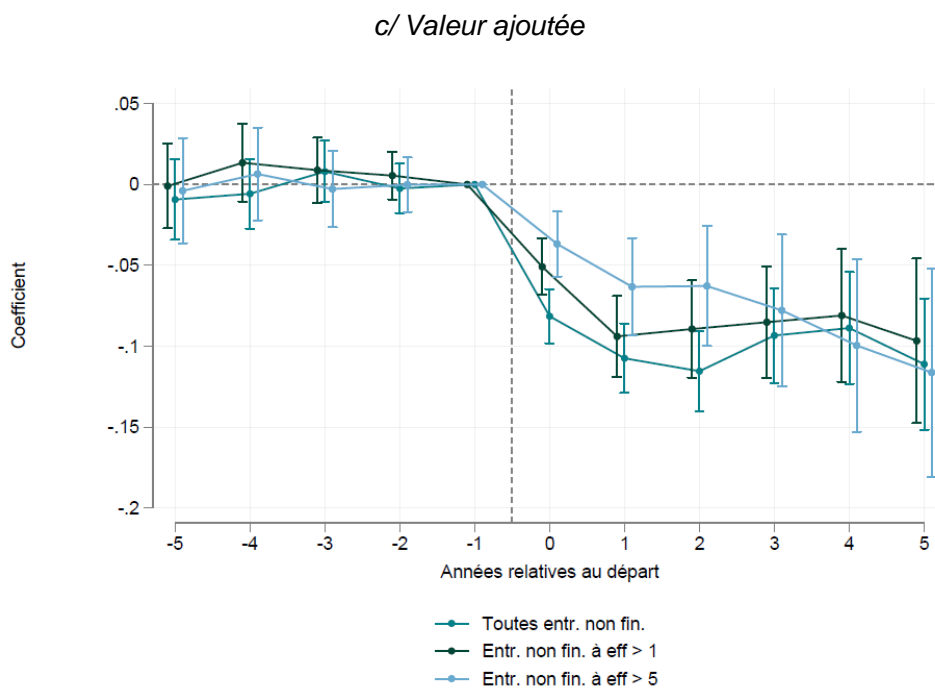
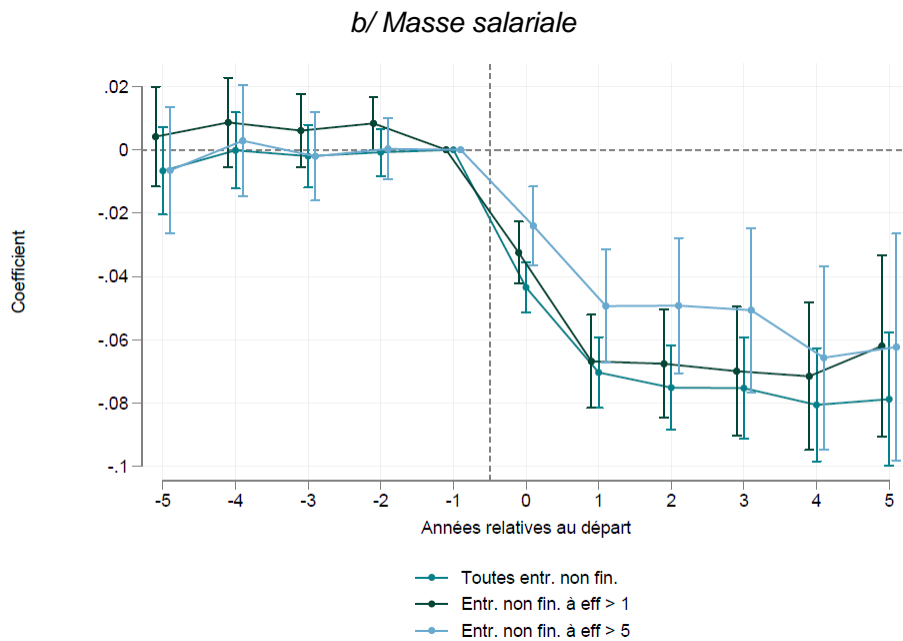
Lecture : les coefficients reflètent la différence entre groupe traité (départ d'actionnaire) et contrôle par rapport à l'année précédant le départ de l'actionnaire. Les variables sont ici normalisées par le bilan de l'année de référence. L'échantillon est composé des entreprises non financières. Afin de corriger pour l'attrition, les variables sont fixées à 0 les années où l'entreprise n'a pas déposé de liasse fiscale.

Source : Bach et al. (2023c), p. 86, à partir de BIC-IS (DGFIP), POTE (DGFIP), BADS2A (IPP-DGFIP-CASD)

Graphique 87 – Effet du départ d'un actionnaire de référence sur la dynamique de l'entreprise, selon l'effectif de départ de l'entreprise (échantillon cylindré)

a/ Chiffre d'affaires





Lecture : les coefficients reflètent la différence entre groupe traité (départ d'actionnaire) et contrôle par rapport à l'année précédant le départ de l'actionnaire. Les variables sont ici normalisées par le bilan de l'année de référence. L'échantillon est composé des entreprises non financières. Les régressions sont réalisées sur l'échantillon dit cylindré, c'est-à-dire excluant les entreprises ne remplissant pas une liasse chaque année après le départ de l'actionnaire de référence.

Source : Bach et al. (2023c), p. 90, à partir de BIC-IS (DGFiP), POTE (DGFiP), BADS2A (IPP-DGFiP-CASD)



ANNEXES



ANNEXE 1

LETTRE DE MISSION

Monsieur,

Afin de favoriser la croissance de notre tissu d'entreprises et de stimuler l'investissement et l'innovation, le Gouvernement a, lors du quinquennat précédent, profondément renouvelé la fiscalité sur le capital, en instaurant un prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus de l'épargne, en remplaçant l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) par un impôt recentré sur la fortune immobilière (IFI), et en programmant une baisse du taux de l'impôt sur les sociétés. Comme le gouvernement s'y était engagé lors du vote de la loi de finances 2018, la réforme de la fiscalité du capital a fait l'objet d'une évaluation approfondie, permettant d'apprécier son efficacité au regard des objectifs poursuivis par le législateur. Cette évaluation a été menée par le comité présidé par Fabrice Lengart, qui a publié trois rapports en 2019, 2020, et 2021.

Ces rapports ont notamment permis d'établir les résultats suivants :

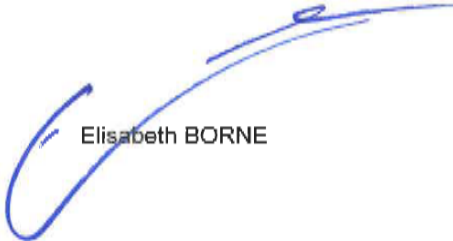
- les réformes de 2018 ont conduit à ramener les taux d'imposition de la France sur les actifs mobiliers à des niveaux proches de la moyenne observée dans les principaux pays développés.
- une partie substantielle de l'augmentation des versements de dividendes constatés depuis 2018 a été causée par l'instauration du PFU, si bien que celui-ci a vraisemblablement été autofinancé.
- le solde net d'expatriation des contribuables assujettis à l'ISF/IFI s'est inversé depuis 2018, les retours étant désormais plus importants que les départs.
- contrairement aux craintes qui ont pu être exprimées, les résultats sur 2019 suggèrent que la réduction de l'imposition des revenus du capital n'a pas généré d'effets de substitution importants entre revenus d'activité et revenus du capital.

Monsieur Cédric AUDENIS
Commissaire général adjoint de France Stratégie
20, avenue de Ségur
75007 PARIS

Des études complémentaires restent cependant nécessaires, d'une part pour confirmer dans la durée ces premiers résultats, et d'autre part pour affiner notre compréhension de la diffusion des effets de la réforme dans le tissu productif, et notamment identifier et quantifier les effets sur l'investissement des entreprises dont les actionnaires ont bénéficié du PFU ou de la transformation de l'ISF en IFI.

C'est pourquoi je souhaite que le comité d'évaluation continue ses travaux, et me remette un rapport final en octobre 2023. Je vous suis très reconnaissante d'avoir accepté d'en assurer la présidence.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.



Elisabeth BORNE



ANNEXE 2

DISPOSITIFS INCITATIFS D'ALLÈGEMENT DE L'ISF QUI ÉTAIENT APPLICABLES JUSTE AVANT LES RÉFORMES 2018

En premier lieu, les dons effectués par les redevables au profit de certains organismes d'intérêt général, notamment des établissements de recherche ou d'enseignement sans but lucratif, de certaines entreprises d'insertion et de certaines fondations reconnues d'utilité publique, ouvraient droit à une réduction d'impôt au taux de 75 % dans la limite annuelle de 50 000 euros.

En deuxième lieu, une réduction d'impôt au taux de 50 % dite « ISF-PME », pendant du dispositif applicable en matière d'impôt sur le revenu (« IR-PME »), était applicable aux souscriptions au capital de PME communautaires, dans la limite annuelle de 45 000 euros. De plus, sous certaines conditions, les titres reçus en contrepartie de souscriptions au capital de PME communautaires (y compris en cas d'investissement via une société de capital-investissement) étaient intégralement exonérés d'ISF.

Enfin, pour inciter à la pérennisation des exploitations via la stabilité de l'actionariat, il était prévu une exonération de 75 % de la valeur des parts ou actions détenues par les salariés ou mandataires sociaux, conditionnée à la prise d'engagements de conservation de ces parts et actions (Dutreil-ISF).



ANNEXE 3

LES RÈGLES SPÉCIFIQUES APPLICABLES AUX REVENUS DE L'ACTIONNARIAT SALARIÉ

S'agissant des attributions gratuites d'actions (AGA), l'article 11 de la loi de finances pour 2013 a modifié les règles (dispositions) d'imposition spécifiques qui se sont appliquées aux AGA attribuées du 1^{er} janvier 2005¹ au 27 septembre 2012, y compris celles cédées après cette date. Cette modification vise à soumettre systématiquement le gain d'acquisition² au barème progressif de l'impôt sur le revenu. Ces dispositions s'appliquent aux AGA attribuées à compter du 28 septembre 2012 dont l'attribution a été autorisée par une décision de l'assemblée générale extraordinaire (AGE) jusqu'au 7 août 2015. Afin de relancer l'attractivité de ce dispositif, la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite « loi Macron ») du 6 août 2015 l'a de nouveau aménagé. Ces évolutions ont notamment eu pour effet de soumettre le gain d'acquisition au barème progressif de l'impôt sur le revenu après application des abattements pour durée de détention applicables aux plus-values mobilières. La durée minimale de la période d'acquisition déterminée par l'AGE a par ailleurs été ramenée de deux ans à un an et la période de conservation a été rendue non obligatoire, la durée cumulée de ces deux périodes ne pouvant pas être inférieure à deux ans.

Ces dispositions s'appliquent aux AGA dont l'attribution a été autorisée par une décision de l'AGE prise entre le 8 août 2015 et le 30 décembre 2016.

L'article 61 de loi de finances pour 2017 a toutefois plafonné l'application de ce dernier régime. Ainsi, pour les actions dont l'attribution a été autorisée par une décision de l'AGE prise entre le 31 décembre 2016 et le 31 décembre 2017, le bénéfice du régime d'imposition du gain d'acquisition issu de la « loi Macron » s'applique dans une limite annuelle fixée à 300 000 euros.

¹ Article 41 de la [loi n° 2005-842](#) du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie.

² L'avantage salarial correspondant à la valeur des actions à leur date d'acquisition.

S'agissant des bons de souscription de parts de créateur d'entreprise (BSPCE), ceux-ci bénéficient depuis 1997¹ d'un régime fiscal spécifique. Ce régime fiscal spécifique consiste en l'imposition du gain net réalisé lors de la cession des titres souscrits en exercice de ces bons, applicable aux titres de certaines sociétés sous certaines conditions tenant à leur ancienneté ou leur taille. Pour les bons attribués jusqu'au 31 décembre 2017, ce gain, égal à la différence entre le prix net de cession des titres et leur prix d'acquisition, est imposé au taux de droit commun de 19 %. Un taux majoré fixé à 30 % s'applique lorsque, au moment de la cession des titres, le bénéficiaire exerce son activité depuis moins de trois ans dans la société ou l'une de ses filiales.

¹ Article 76 de la [loi n° 97-1269](#) de finances pour 1998 du 30 décembre 1997, codifié à l'[article 163 bis G](#) du CGI.



ANNEXE 4

MODIFICATION DES RÉGIMES FISCAUX APPLICABLES AUX PRODUITS D'ÉPARGNE LOGEMENT, AUX BSPCE ET AUX AGA

S'agissant des produits d'épargne logement, les intérêts des sommes inscrites sur les CEL et PEL ouverts à compter du 1^{er} janvier 2018 sont imposables de plein droit au PFU. Pour les PEL ouverts avant cette date mais dont les produits ne sont plus défiscalisés en vertu du droit applicable avant la réforme (PEL de plus de douze ans), le PFU est également applicable. Pour les CEL comme les PEL, la prime d'épargne versée par l'État, exonérée d'impôt sur le revenu jusqu'au 31 décembre 2017, a également été supprimée pour les plans ouverts après la réforme.

S'agissant des bons de souscription de parts de créateur d'entreprise (BSPCE), l'article 28 de la loi de finances pour 2018 a tiré les conséquences de la réforme du PFU. Ainsi, pour les bons attribués à compter du 1^{er} janvier 2018, le gain net de cession est soit passible d'un taux d'imposition de droit commun de 12,8 % (au lieu de 19 % antérieurement), soit, sur option, soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu.

Quel que soit son mode d'imposition (taxation forfaitaire de 12,8 % ou option pour le barème de l'impôt sur le revenu), l'assiette du gain net peut, le cas échéant, être diminuée de l'abattement fixe de 500 000 euros applicable aux cessions de titres de PME réalisées par les dirigeants lors de leur départ à la retraite.

En revanche, lorsque, à la date de la cession des titres acquis en exercice des bons, le bénéficiaire exerce son activité depuis moins de trois ans dans la société émettrice ou dans l'une de ses sociétés filiales, le gain est taxable au taux majoré de 30 % sans possibilité d'option pour le barème progressif de l'impôt sur le revenu. Ce gain n'ouvre alors pas droit au bénéfice de l'abattement fixe précité.

Enfin, l'article 103 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi Pacte) du 22 mai 2019 a autorisé, lorsque la société a procédé à une augmentation de

capital dans les six mois précédant l'attribution des bons, l'application d'une décote lors de la fixation du prix de souscription, correspondant à la perte de valeur économique du titre depuis cette émission¹.

S'agissant du régime fiscal des attributions gratuites d'actions (AGA), la réforme du PFU a conduit à modifier la règle d'imposition du gain d'acquisition de l'action pour les AGA attribuées après la réforme. Pour ces dernières, le gain d'acquisition est imposé au barème progressif de l'impôt après application d'un abattement systématique de 50 %, dans une limite annuelle de 300 000 euros². Ce gain est également soumis aux prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine au taux de 17,2 %. Au-delà de la limite annuelle de 300 000 euros, le gain d'acquisition est fiscalisé selon les mêmes règles mais les abattements précités ne lui sont pas appliqués. Il est alors soumis aux contributions sociales applicables aux revenus d'activité au taux de 9,7 % auxquelles s'ajoute la contribution salariale spécifique de 10 %.

Les règles antérieures restent applicables aux AGA, dont l'attribution a été autorisée par une décision de l'assemblée générale extraordinaire (AGE) prise durant la période antérieure à la réforme (soit entre le 8 août 2015 et le 31 décembre 2017)³.

Enfin, le gain de cession est imposé selon le régime de droit commun des plus-values de cession de valeurs mobilières (ou bien passible du taux d'imposition de 12,8 %, ou bien, sur option, soumise au barème progressif de l'impôt sur le revenu) et soumis aux contributions sociales applicables aux revenus du patrimoine au taux de 17,2 %.

¹ Par ailleurs, cet article ouvre la possibilité d'attribuer des BSPCE aux administrateurs, aux membres du conseil de surveillance et, en ce qui concerne les SAS, à tout organe statutaire équivalent. Ces dispositions s'appliquent aux bons attribués à compter du 23 mai 2019, date de publication de la loi précitée.

² Ou, le cas échéant, de l'abattement fixe prévu à l'[article 150-0 D ter](#) du CGI et, pour le surplus éventuel, de l'abattement de 50 %.

³ Ces gains d'acquisition bénéficient ainsi des abattements pour durée de détention ou de l'abattement fixe (applicables aux plus-values mobilières). Ces abattements ne peuvent toutefois plus se cumuler.



ANNEXE 5

PART DE FOYERS FISCAUX À HAUTS REVENUS FINANCIERS OU ASSUJETTIS À L'ISF/IFI, PAR DÉPARTEMENT

	Département	Part de foyers fiscaux déclarant plus de 100 000 euros de revenus de capitaux mobiliers* en 2018	Part de foyers ISF en 2017	Part de foyers IFI en 2018
1	Ain	0,16 %	0,76 %	0,20 %
2	Aisne	0,07 %	0,49 %	0,10 %
3	Allier	0,08 %	0,48 %	0,10 %
4	Alpes-de-Haute-Provence	0,08 %	0,63 %	0,17 %
5	Hautes-Alpes	0,09 %	0,68 %	0,17 %
6	Alpes-Maritimes	0,22 %	1,65 %	0,74 %
7	Ardèche	0,10 %	0,44 %	0,09 %
8	Ardennes	0,09 %	0,36 %	0,05 %
9	Ariège	0,09 %	0,33 %	0,05 %
10	Aube	0,10 %	0,62 %	0,11 %
11	Aude	0,09 %	0,38 %	0,09 %
12	Aveyron	0,11 %	0,49 %	0,13 %
13	Bouches-du-Rhône	0,16 %	0,90 %	0,34 %
14	Calvados	0,15 %	0,72 %	0,22 %
15	Cantal	0,09 %	0,43 %	0,09 %
16	Charente	0,10 %	0,47 %	0,09 %
17	Charente-Maritime	0,12 %	0,80 %	0,25 %
18	Cher	0,07 %	0,48 %	0,09 %

	Département	Part de foyers fiscaux déclarant plus de 100 000 euros de revenus de capitaux mobiliers* en 2018	Part de foyers ISF en 2017	Part de foyers IFI en 2018
19	Corrèze	0,11 %	0,44 %	0,09 %
21	Côte-d'Or	0,14 %	0,72 %	0,17 %
22	Côtes-d'Armor	0,10 %	0,56 %	0,10 %
23	Creuse	0,05 %	0,31 %	0,07 %
24	Dordogne	0,09 %	0,46 %	0,11 %
25	Doubs	0,12 %	0,40 %	0,09 %
26	Drôme	0,15 %	0,58 %	0,13 %
27	Eure	0,10 %	0,50 %	0,12 %
28	Eure-et-Loir	0,10 %	0,64 %	0,17 %
29	Finistère	0,12 %	0,49 %	0,10 %
2A	Corse-du-Sud	0,19 %	0,88 %	0,47 %
2B	Haute-Corse	0,14 %	0,52 %	0,22 %
30	Gard	0,11 %	0,60 %	0,16 %
31	Haute-Garonne	0,15 %	0,82 %	0,28 %
32	Gers	0,09 %	0,47 %	0,10 %
33	Gironde	0,15 %	0,88 %	0,40 %
34	Hérault	0,13 %	0,71 %	0,22 %
35	Ille-et-Vilaine	0,14 %	0,74 %	0,22 %
36	Indre	0,07 %	0,44 %	0,09 %
37	Indre-et-Loire	0,12 %	0,64 %	0,17 %
38	Isère	0,14 %	0,74 %	0,19 %
39	Jura	0,11 %	0,39 %	0,08 %
40	Landes	0,13 %	0,62 %	0,20 %
41	Loir-et-Cher	0,10 %	0,64 %	0,16 %
42	Loire	0,13 %	0,53 %	0,11 %
43	Haute-Loire	0,11 %	0,42 %	0,07 %
44	Loire-Atlantique	0,15 %	0,78 %	0,26 %
45	Loiret	0,11 %	0,65 %	0,15 %
46	Lot	0,10 %	0,50 %	0,10 %
47	Lot-et-Garonne	0,12 %	0,50 %	0,11 %
48	Lozère	0,08 %	0,40 %	0,07 %
49	Maine-et-Loire	0,12 %	0,55 %	0,12 %
50	Manche	0,10 %	0,45 %	0,11 %

	Département	Part de foyers fiscaux déclarant plus de 100 000 euros de revenus de capitaux mobiliers* en 2018	Part de foyers ISF en 2017	Part de foyers IFI en 2018
51	Marne	0,13 %	0,88 %	0,20 %
52	Haute-Marne	0,07 %	0,29 %	0,05 %
53	Mayenne	0,11 %	0,48 %	0,11 %
54	Meurthe-et-Moselle	0,09 %	0,43 %	0,10 %
55	Meuse	0,07 %	0,26 %	0,04 %
56	Morbihan	0,12 %	0,71 %	0,19 %
57	Moselle	0,08 %	0,36 %	0,10 %
58	Nièvre	0,06 %	0,36 %	0,05 %
59	Nord	0,13 %	0,64 %	0,15 %
60	Oise	0,11 %	0,63 %	0,19 %
61	Orne	0,08 %	0,44 %	0,11 %
62	Pas-de-Calais	0,08 %	0,40 %	0,09 %
63	Puy-de-Dôme	0,11 %	0,56 %	0,12 %
64	Pyrénées-Atlantiques	0,18 %	1,01 %	0,32 %
65	Hautes-Pyrénées	0,06 %	0,36 %	0,06 %
66	Pyrénées-Orientales	0,11 %	0,55 %	0,14 %
67	Bas-Rhin	0,13 %	0,72 %	0,20 %
68	Haut-Rhin	0,12 %	0,57 %	0,11 %
69	Rhône	0,22 %	1,15 %	0,41 %
70	Haute-Saône	0,10 %	0,27 %	0,05 %
71	Saône-et-Loire	0,10 %	0,49 %	0,10 %
72	Sarthe	0,09 %	0,44 %	0,12 %
73	Savoie	0,17 %	0,97 %	0,31 %
74	Haute-Savoie	0,22 %	1,40 %	0,52 %
75	Paris	0,64 %	4,35 %	2,44 %
76	Seine-Maritime	0,11 %	0,54 %	0,15 %
77	Seine-et-Marne	0,11 %	0,61 %	0,21 %
78	Yvelines	0,26 %	2,18 %	0,78 %
79	Deux-Sèvres	0,08 %	0,39 %	0,08 %
80	Somme	0,09 %	0,56 %	0,13 %

	Département	Part de foyers fiscaux déclarant plus de 100 000 euros de revenus de capitaux mobiliers* en 2018	Part de foyers ISF en 2017	Part de foyers IFI en 2018
81	Tarn	0,11 %	0,46 %	0,11 %
82	Tarn-et-Garonne	0,12 %	0,38 %	0,09 %
83	Var	0,18 %	1,28 %	0,54 %
84	Vaucluse	0,14 %	0,74 %	0,24 %
85	Vendée	0,15 %	0,63 %	0,17 %
86	Vienne	0,08 %	0,47 %	0,12 %
87	Haute-Vienne	0,08 %	0,48 %	0,10 %
88	Vosges	0,10 %	0,35 %	0,06 %
89	Yonne	0,08 %	0,48 %	0,10 %
90	Territoire de Belfort	0,08 %	0,36 %	0,08 %
91	Essonne	0,13 %	0,76 %	0,22 %
92	Hauts-de-Seine	0,41 %	3,02 %	1,30 %
93	Seine-Saint-Denis	0,05 %	0,28 %	0,10 %
94	Val-de-Marne	0,17 %	1,18 %	0,45 %
95	Val-d'Oise	0,10 %	0,56 %	0,18 %
971	Guadeloupe	0,05 %	0,15 %	0,08 %
972	Martinique	0,08 %	0,17 %	0,10 %
973	Guyane	0,04 %	0,14 %	0,08 %
974	La Réunion	0,07 %	0,32 %	0,18 %

* intérêts, dividendes, rachats d'assurance-vie, plus-values mobilières.

Source : calculs France Stratégie, à partir du fichier POTE et du panel ISF-IFI (DGFIP)



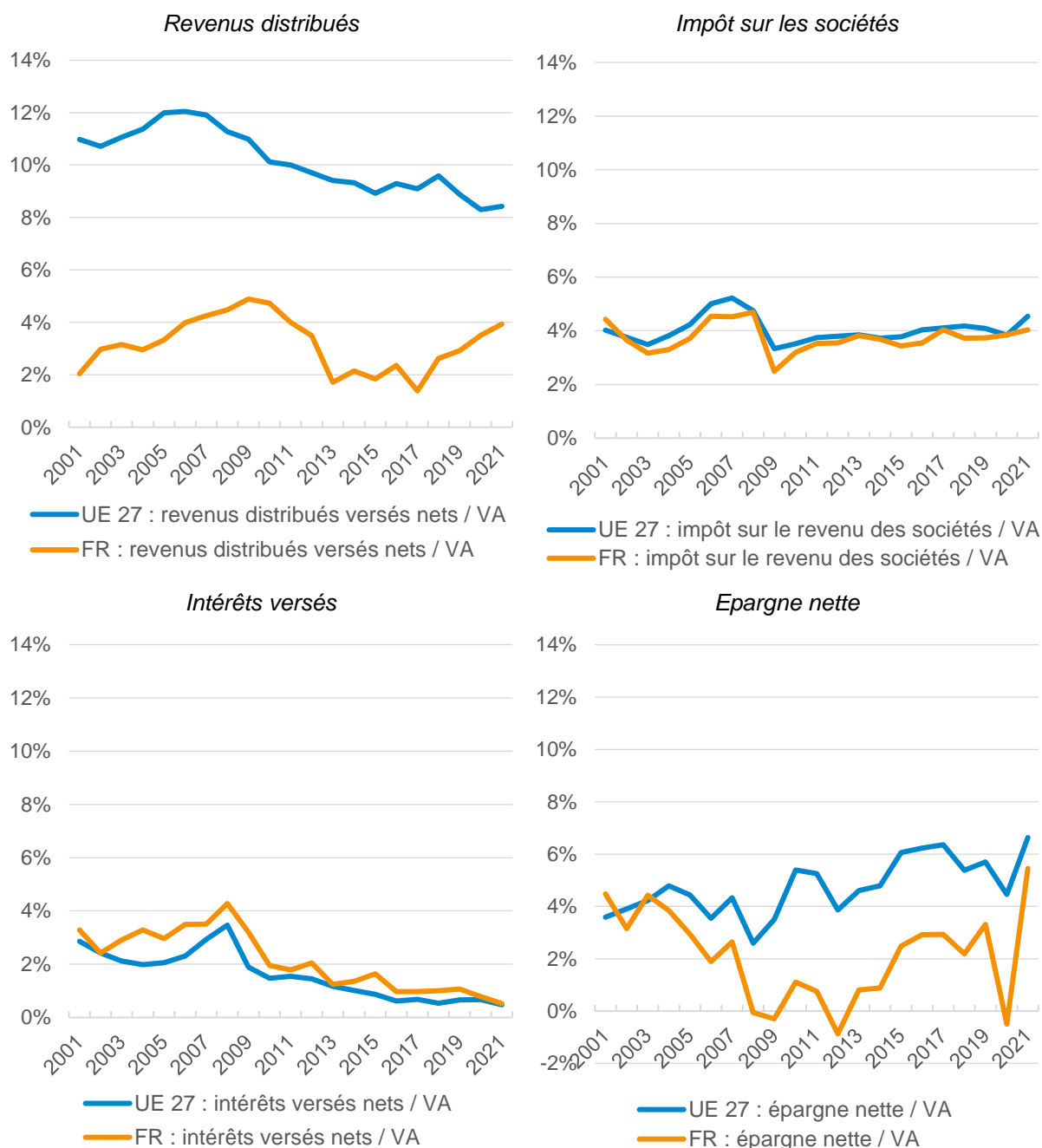
ANNEXE 6

RÉMUNÉRATION DES ACTIONNAIRES ET DES CRÉANCIERS, IMPÔT SUR LE REVENU DES SOCIÉTÉS ET ÉPARGNE NETTE RAPPORTÉES À LA VALEUR AJOUTÉE – SOCIÉTÉS NON FINANCIÈRES, FRANCE VERSUS UNION EUROPÉENNE

On a présenté dans le graphique 11 une décomposition de l'excédent net d'exploitation (ENE) des sociétés non financières en quatre postes : revenus distribués (versés moins reçus), impôt sur les sociétés, intérêts (versés moins reçus) et épargne nette. Ces quatre agrégats étaient rapportés à l'ENE des sociétés non financières. On les rapporte ici à leur valeur ajoutée ce qui donne une lecture un peu différente dans la mesure où la France se distingue par un ratio ENE/valeur ajoutée plutôt faible en comparaison internationale.

Graphique A1 – Rémunération des actionnaires et des créanciers, impôt sur le revenu des sociétés et épargne nette rapportées à la valeur ajoutée (VA)

Sociétés non financières. France versus Union européenne



Champ : sociétés non financières.

Lecture : en 2021, les revenus distribués versés par les SNF françaises nets de ceux qu'elles ont reçu ont représenté 4 % de la valeur ajoutée qu'elles ont créée.

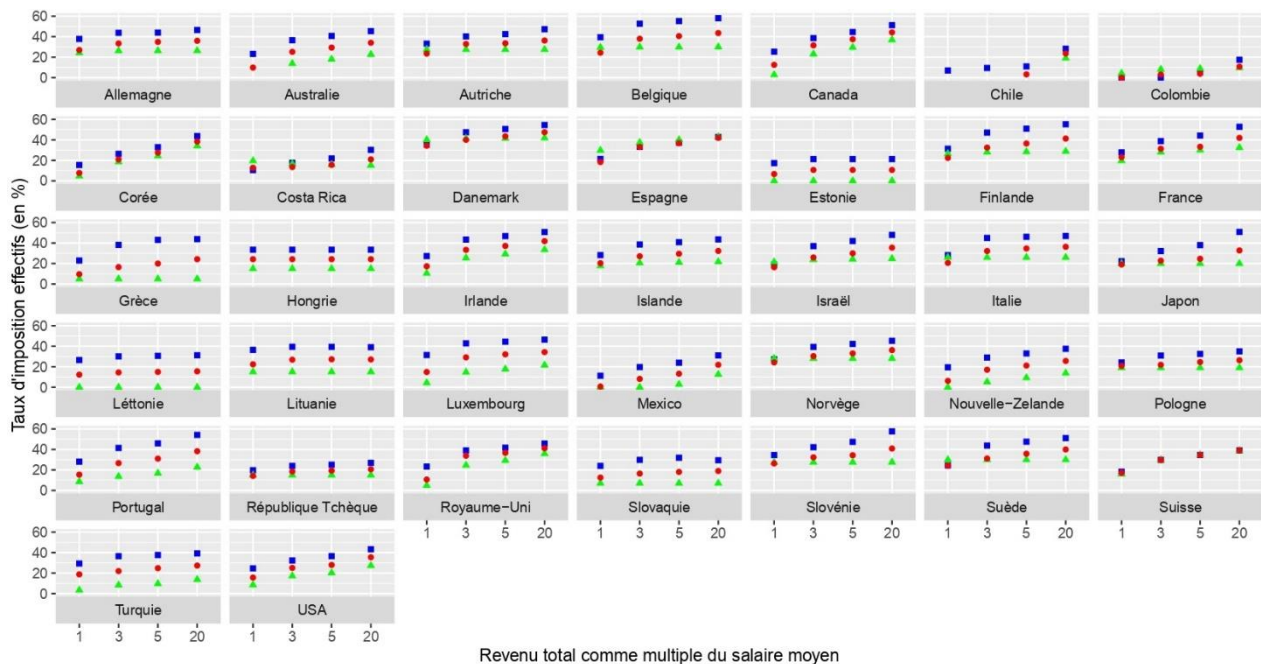
Source : Eurostat, système européen des comptes. Calculs France Stratégie.



ANNEXE 7

TAUX D'IMPOSITION EFFECTIFS INTÉGRÉS ET NON INTÉGRÉS

Graphique A2 – TEIs pour les individus gagnant différentes combinaisons de salaire et dividendes, pour différents niveaux du revenu total dans une sélection de pays de l'OCDE, en 2021

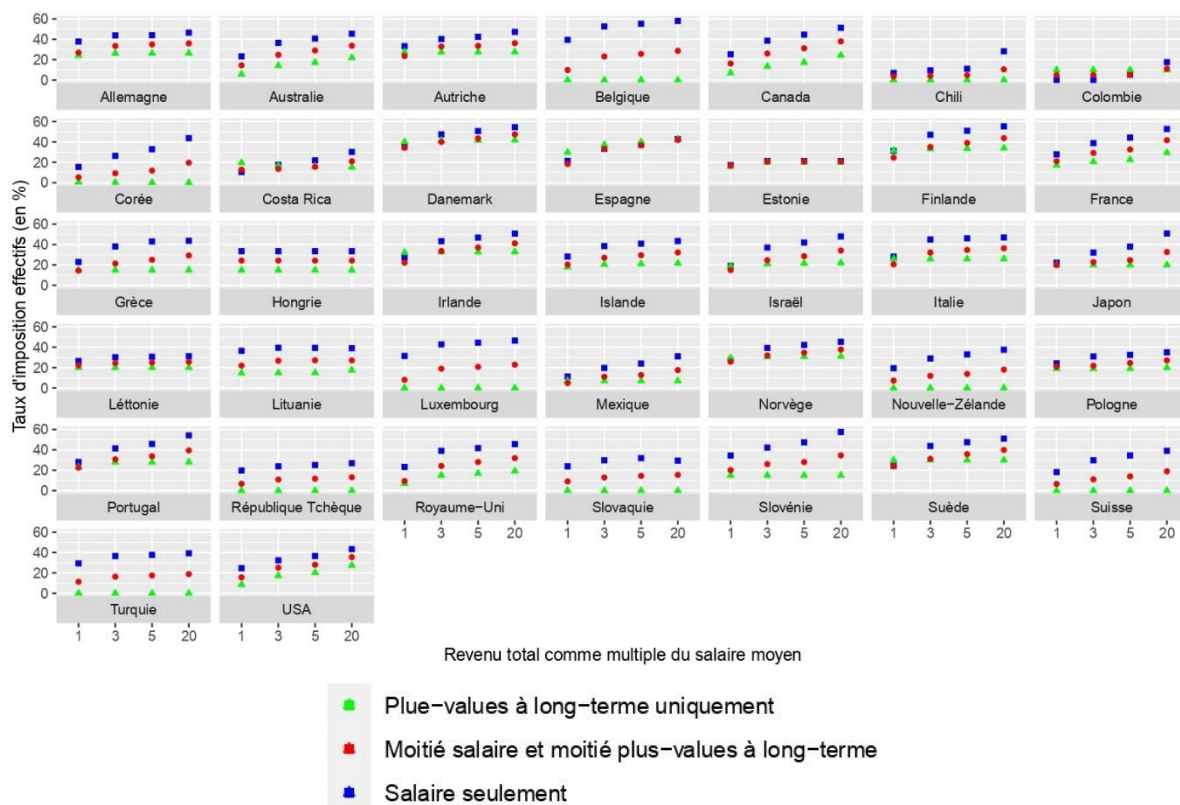


- Dividendes seulement
- Moitié salaire et moitié dividendes
- Salaire seulement

Note : les trois situations hypothétiques représentées dans la figure sont celles d'un individu ne percevant que des salaires, d'un individu percevant à la fois des salaires et des dividendes (répartition des revenus 50/50) et d'un individu ne percevant que des dividendes. Le revenu est calculé comme un multiple du salaire moyen national. Les données peuvent être consultées sur oe.cd/taxation-labour-capital.

Source : OCDE

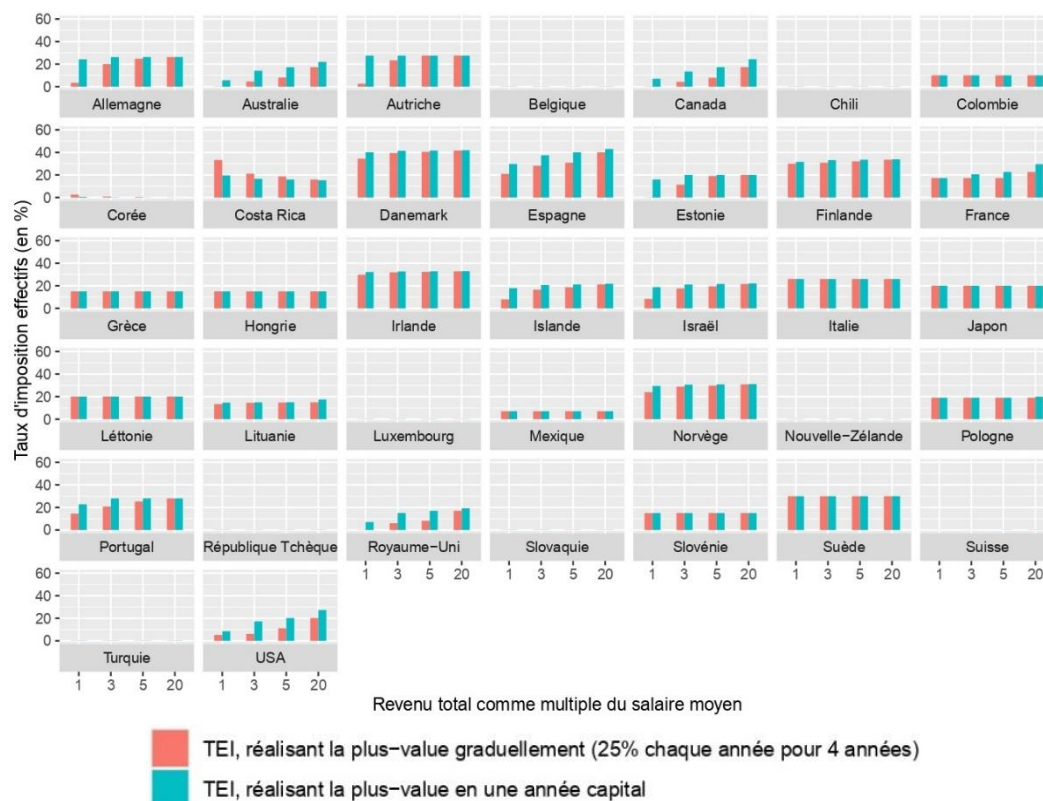
Graphique A3 – TEIs pour les individus gagnant différentes combinaisons de salaire et de plus-values à long terme, pour différents niveaux du revenu total dans une sélection de pays de l'OCDE, en 2021



Note : la situation hypothétique représentée dans la figure est celle d'un particulier gagnant uniquement un revenu salarial, un particulier gagnant une combinaison de salaire et de revenus provenant de gains en capital sur la vente d'actions à long terme (répartition 50/50) et un particulier ne gagnant que des revenus provenant des plus-values sur la vente d'actions à long terme. Les plus-values à long terme sont supposées être détenues pendant une période qui entraîne le traitement fiscal des plus-values à long terme pour le pays concerné. Le revenu est calculé comme un multiple du salaire moyen national. Les données sont accessibles sur oe.cd/taxation-labour-capital.

Source : OCDE

Graphique A4 – TEI au niveau personnel pour les particuliers réalisant des plus-values à long terme sur quatre ans et les particuliers réalisant des plus-values sur une seule année, dans les pays de l'OCDE, en 2021

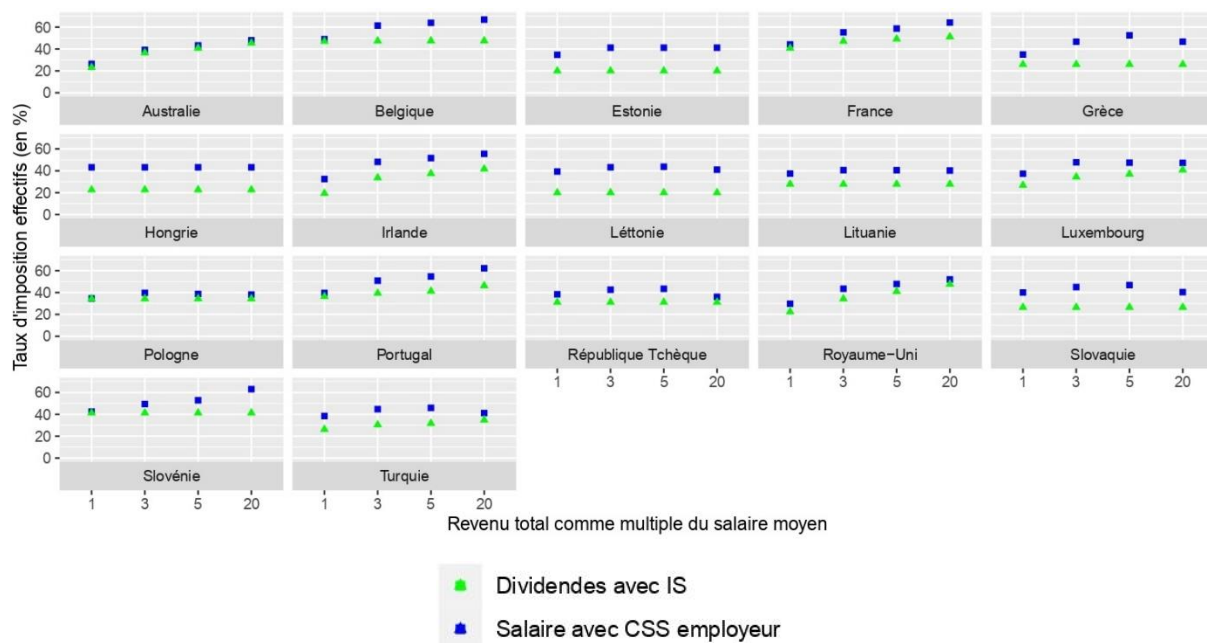


Note : les scénarios hypothétiques représentés dans la figure sont ceux d'un particulier percevant uniquement un revenu provenant de plus-values à long terme sur les actions. Les résultats du premier scénario montrent les TEI qui seraient payables si toutes les plus-values à long terme étaient réalisées en une seule année. Les résultats du deuxième scénario montrent le TEI qui serait payable sur la même valeur des plus-values s'ils étaient réalisés sur quatre ans (c'est-à-dire qu'un quart des plus-values est réalisé chaque année). Les niveaux de revenu sur l'axe des abscisses font référence à la valeur du revenu total des plus-values gagné par l'individu (que ce soit sur un an ou au total sur quatre ans). Le niveau de revenu est calculé comme un multiple du salaire moyen national. Les données sont accessibles sur oe.cd/taxation-labour-capital.

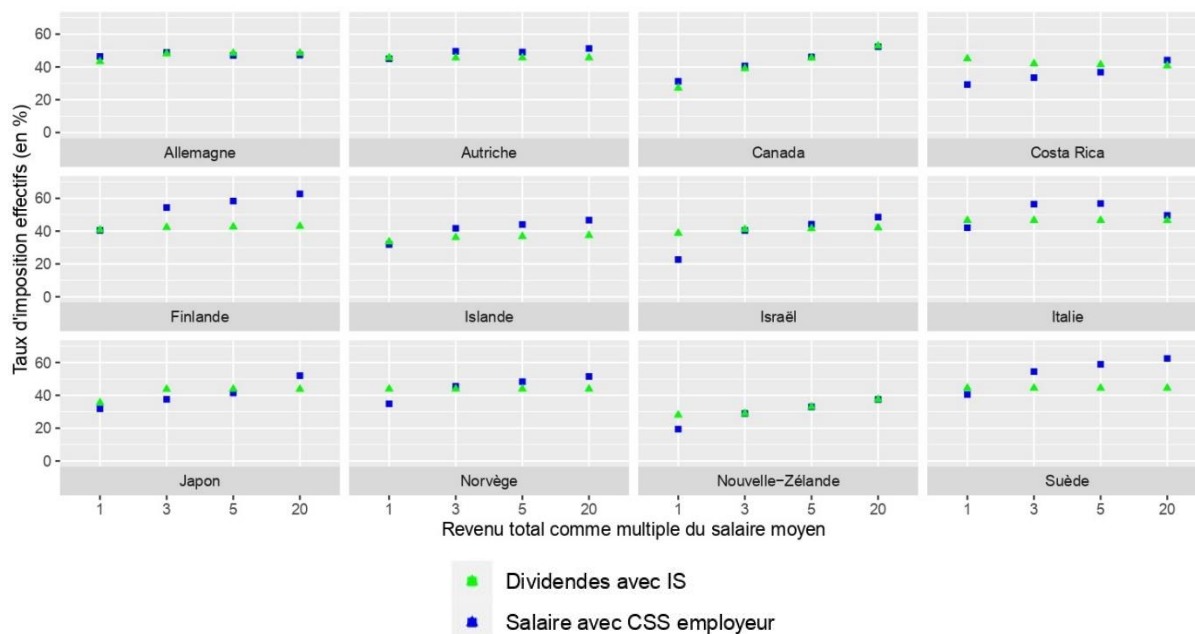
Source : OCDE

Graphique A5 – TEIs intégrés selon que les revenus sont constitués intégralement de salaires ou de dividendes pour différents niveaux du revenu total dans une sélection de pays de l'OCDE, en 2021

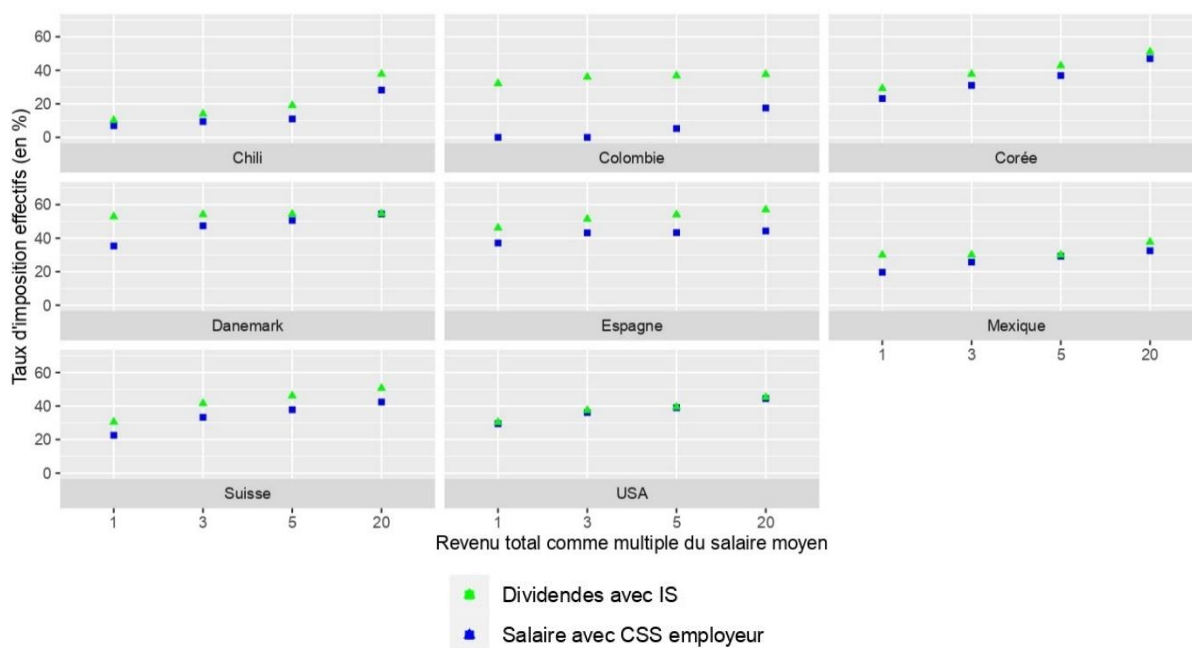
Groupe A – Le TEIs intégrés pour les salaires sont plus élevés que pour les dividendes à tous les niveaux de revenus modélisés



Groupe B – Le TEIs intégrés pour les dividendes sont plus élevés que pour les salaires à certains niveaux de revenus modélisés



Groupe C – Les TEIs intégrés pour les dividendes sont plus élevés que pour les salaires à tous les niveaux de revenus modélisés



Note : le niveau de revenu est calculé comme un multiple du salaire moyen national. Le taux d'imposition est dit intégré, c'est-à-dire qu'il inclut, pour les salaires, les cotisations sociales employeurs, et pour les dividendes, l'impôt sur les sociétés. Les données sont accessibles sur oe.cd/taxation-labour-capital.

Source : OCDE



ANNEXE 8

DÉTAILS DE CALCUL DES TAUX D'IMPOSITION EFFECTIFS INTÉGRÉS ET NON INTÉGRÉS POUR LA FRANCE

**Tableau A1 – Détails de calcul des TEIs non-intégrés
pour les contribuables ne percevant qu'un revenu salarial**

Niveau de revenu	Composition du TEI	Données	Calcul du TEI
1 fois salaire moyen annuel	Salaire annuel moyen brut	39 971	27,64 % = (2 457 + 8 593)/39 971
	Impôt sur revenu	2 457	
	CSS salarié	8 593	
3 fois salaire moyen annuel	Salaire annuel moyen brut	119 913	38,29 % = (21 566 + 24 350)/119 913
	Impôt sur revenu	21 566	
	CSS salarié	24 350	
5 fois salaire moyen annuel	Salaire annuel moyen brut	199 855	43,75 % = (47 348 + 40 099)/199 855
	Impôt sur revenu	47 348	
	CSS salarié	40 099	
20 fois salaire moyen annuel	Salaire annuel moyen brut	799 420	52,67 % = (305 654 + 115 437)/799 420
	Impôt sur revenu + CHR ⁽¹⁾	305 654	
	CSS salarié	115 437	

⁽¹⁾ CHR = contribution de hauts revenus.

Note : le revenu brut moyen annuel en 2021 est de 39 971 euros.

Lecture : pour un salaire annuel brut de 119 913 euros, représentant trois fois le salaire moyen, les cotisations salariales et prélèvements sociaux s'élèvent à 24 350 euros et l'impôt sur le revenu, pour un célibataire, à 21 566 euros. Au total, le taux effectif d'imposition est de 38 %.

Source : calculs de France Stratégie 2023. Les cotisations de sécurité sociale sont simulées sur le site de l'Urssaf. L'impôt sur le revenu peut être simulé sur le site de l'Urssaf ou sur le site des impôts. Ces résultats sont quasi similaires à ceux trouvés par l'OCDE

**Tableau A2 – Détails de calcul des TEIs non-intégrés
pour les contribuables ne percevant que les dividendes**

Niveau de revenu	Composition du TEI	Données	Calcul du TEI (dividendes uniquement)
1 fois salaire moyen annuel	Dividendes	39 971	20,27 % = (1 230 + 6 875)/39 971
	Impôt sur revenu (TMI = 11 %)	1 230	
	Prélèvements sociaux (17,2 %)	6 875	
3 fois salaire moyen annuel	Dividendes	119 913	28,16 % = (13 144 + 20 625)/119 913
	Impôt sur revenu (TMI = 30 %)	13 144	
	Prélèvements sociaux (17,2 %)	20 625	
5 fois salaire moyen annuel	Dividendes	199 855	PFU = 30 %
	Impôt sur revenu (12,8 %)	25 581	
	Prélèvements sociaux (17,2 %)	34 375	
20 fois salaire moyen annuel	Dividendes	799 420	PFU = 32,44 % = 30 % + (19 477/799 420)
	Impôt sur revenu (12,8 %)	102 326	
	Prélèvements sociaux (17,2 %)	137 501	
	Contribution sur les hauts revenus	19 477	

Notes :

- le revenu brut moyen annuel en 2021 est de 39 971 euros ;
- lorsque les dividendes sont imposés selon le barème progressif, un abattement de 40 % ainsi qu'une déduction de 6,8 % de la CSG sont appliqués.

Lecture : pour un ménage percevant comme seul revenu un dividende de 119 913 euros, représentant trois fois le salaire moyen, les prélèvements sociaux s'élèvent à 20 625 euros et l'impôt sur le revenu au barème (plus intéressant que le PFU), à 13 144 euros. Au total, le taux effectif d'imposition est de 28 %.

Source : calculs de France Stratégie 2023. Les cotisations de sécurité sociale sont simulées sur le site de l'Urssaf. L'impôt sur le revenu peut être simulé sur le site de l'Urssaf ou sur le site des impôts. Ces résultats sont quasi similaires à ceux trouvés par l'OCDE

**Tableau A3 – Détails de calcul des TEIs non-intégrés
pour les contribuables ne percevant que les plus-values à long terme**

Niveau de revenu	Composition du TEI	Données	Calcul du TEI (Plus-value à LT)
1 fois salaire moyen annuel	Plus-values à long terme	39 971	17,5 % = (131 + 6 875)/39 971
	Impôt sur revenu (TMI = 11 %)	131	
	Prélèvements sociaux (17,2 %)	6 875	
3 fois salaire moyen annuel	Plus-values à long terme	119 913	20,6 % = (4 150 + 20 625)/119 913
	Impôt sur revenu (TMI = 30 %)	4 150	
	Prélèvements sociaux (17,2 %)	20 625	
5 fois salaire moyen annuel	Plus-values à long terme	199 855	22,66 % = (10 913 + 34 375)/199 855
	Impôt sur revenu (TMI = 30 %)	10 913	
	Prélèvements sociaux (17,2 %)	34 375	
20 fois salaire moyen annuel	Plus-values à long terme	799 420	29,7 % = (81 039 + 19 477 + 137 501)/799 420
	Impôt sur revenu (TMI = 45 %)	81 039	
	Prélèvements sociaux (17,2 %)	137 501	
	Contribution sur les hauts revenus	19 477	

Notes :

- Le revenu brut moyen annuel en 2021 est de 39 971 euros ;
- lorsque les plus-values sont imposées selon le barème progressif, un abattement de 65 % ainsi qu'une déduction de 6,8 % de la CSG sont appliqués (car on suppose que les actions ont une durée de détention au moins égale à huit ans).

Lecture : pour un ménage percevant comme seul revenu une plus-value de long terme de 119 913 euros, représentant trois fois le salaire moyen, les prélèvements sociaux s'élèvent à 20 625 euros et l'impôt sur le revenu au barème (plus intéressant que le PFU), à 4 150 euros. Au total, le taux effectif d'imposition est de 21 %.

Source : calculs de France Stratégie 2023. Les cotisations de sécurité sociale sont simulées sur le site de l'Urssaf. L'impôt sur le revenu peut être simulé sur le site de l'Urssaf ou sur le site des impôts. Ces résultats sont quasi similaires à ceux trouvés par l'OCDE

**Tableau A4 – Détails de calcul des TEIs non-intégrés
pour les contribuables réalisant les plus-values progressivement en quatre ans**

Niveau de revenu	Composition du TEI	Données	Calcul du TEI (PV à LT progressive)
1 fois salaire moyen annuel	Plus-values	9 993	17,2 % = (0 + 1 719)/9 993
	Impôt sur revenu (TMI = 0 %)	0	
	Prélèvements sociaux (17,2 %)	1 719	
3 fois salaire moyen annuel	Plus-values	29 978	17,2 % = (0 + 5 156)/29 978
	Impôt sur revenu (TMI = 0 %)	0	
	Prélèvements sociaux (17,2 %)	5 156	
5 fois salaire moyen annuel	Plus-values	49 964	18 % = (440 + 8 593)/49 964
	Impôt sur revenu (TMI = 11 %)	440	
	Prélèvements sociaux (17,2 %)	8 593	
20 fois salaire moyen annuel	Plus-values	199 855	22,66 % = (10 913 + 34 375)/799 420
	Impôt sur revenu (TMI = 30 %)	10 913	
	Prélèvements sociaux (17,2 %)	34 375	
	Contribution sur les hauts revenus	0	

Notes :

- le revenu brut moyen annuel en 2021 est de 39 971 euros ;
- lorsque les plus-values sont imposées selon le barème progressif, un abattement de 65 % ainsi qu'une déduction de 6,8 % de la CSG sont appliqués (car on suppose que les actions ont une durée de détention au moins égale à huit ans).

Lecture : pour un ménage dont le seul revenu est une plus-value à long terme de 119 913 euros (représentant trois fois le salaire moyen), constituée progressivement sur quatre ans (soit 29 978 euros par an), les cotisations sociales sur les 29 978 euros s'élèvent à 5 156 euros et l'impôt sur le revenu au barème (plus intéressant que le PFU) à 0 euro. Au total, le taux d'imposition effectif est de 17 %.

Source : calculs de France Stratégie 2023. Les cotisations de sécurité sociale sont simulées sur le site de l'Urssaf. L'impôt sur le revenu peut être simulé sur le site de l'Urssaf ou sur le site des impôts. Ces résultats sont quasi similaires à ceux trouvés par l'OCDE

**Tableau A5 – Détails de calcul des TEIs non-intégrés pour les contribuables percevant
des revenus composés de 50 % de salaires et 50 % de dividendes**

Niveau de revenu	Composition du TEI	Données	Calcul du TEI (50 % salaire + 50 % dividende)
1 fois salaire moyen annuel	50 % salaires 50 % dividendes	39 971	24,19 % = (1 804 + 3 438 + 4 428)/39 971
	Impôt sur revenu (TMI = 11 %)	1 804	
	Prélèvements sociaux _DIV(17,2 %)	3 438	
	Prélèvements sociaux_SAL	4 428	
3 fois salaire moyen annuel	50 % salaires 50 % dividendes	119 913	31,15 % = (14 475 + 10 313 + 12 568)/119 913
	Impôt sur revenu + 12,8 %* div	14 475	
	Prélèvements sociaux _DIV(17,2 %)	10 313	
	Prélèvements sociaux_SAL	12 568	
5 fois salaire moyen annuel	50 % salaires 50 % dividendes	199 855	32,96 % = (28 263 + 17 188 + 20 423)/199 855
	Impôt sur revenu + 12,8 %*div	28 263	
	Prélèvements sociaux_DIV(17,2 %)	17 188	
	Prélèvements sociaux_SAL	20 423	
20 fois salaire moyen annuel	50 % salaires 50 % dividendes	799 420	41,39 % = (171 153 + 68 750 + 75 067 + 15 968)/799 420
	Impôt sur revenu + 12,8 %*div	171 153	
	Prélèvements sociaux_DIV (17,2 %)	68 750	
	Prélèvements sociaux_SAL	75 067	
	Contribution sur les hauts revenus	15 968	

Notes :

- le revenu brut moyen annuel en 2021 est de 39 971 euros ;
- lorsque les dividendes sont imposés selon le barème progressif, un abattement de 40 % ainsi qu'une déduction de 6,8 % de la CSG sont appliqués.

Lecture : pour un ménage percevant un revenu composé de 50 % de dividende et 50 % de salaires de 119 913 euros, représentant trois fois le salaire moyen, les prélèvements sociaux s'élèvent à 22 881 euros (10 313 + 12 568) et l'impôt sur le revenu au barème (plus intéressant que le PFU), à 14 475 euros. Au total, le taux effectif d'imposition est de 31 %.

Source : calculs de France Stratégie 2023. Les cotisations de sécurité sociale sont simulées sur le site de l'Urssaf. L'impôt sur le revenu peut être simulé sur le site de l'Urssaf ou sur le site des impôts. Ces résultats sont quasi similaires à ceux trouvés par l'OCDE

Tableau A6 – Détails de calcul des TEIs non-intégrés pour les contribuables percevant des revenus composés de 50 % de salaires et 50 % de plus-values à long terme

Niveau de revenu	Composition du TEI	Données	Calcul du TEI (50 % salaire + 50 % PV-LT)
1 fois salaire moyen annuel	50 % salaires 50 % plus-values	39 971	22,3 % = (1 051 + 3 438 + 4 428)/39 971
	Impôt sur revenu (TMI = 11 %)	1 051	
	Prélèvements sociaux _DIV(17,2 %)	3 438	
	CSS salaire	4 428	
3 fois salaire moyen annuel	50 % salaires 50 % plus-values	119 913	28,98 % = (11 873 + 10 312 + 12 568)/119 913
	Impôt sur revenu (TMI = 30 %)	11 873	
	Prélèvements sociaux _DIV(17,2 %)	10 313	
	CSS salaire	12 568	
5 fois salaire moyen annuel	50 % salaires 50 % plus-values	199 855	32,23 % = (26 809 + 17 188 + 20 423)/199 855
	Impôt sur revenu (TMI = 41 %)	26 809	
	Prélèvements sociaux _DIV(17,2 %)	17 188	
	CSS salaire	20 423	
20 fois salaire moyen annuel	50 % salaires 50 % plus-values	799 420	40,66 % = (161 797 + 68 750 + 75 067 + 19 477)/799 420
	Impôt sur revenu (TMI = 45 %)	161 797	
	Prélèvements sociaux _DIV (17,2 %)	68 750	
	CSS salaire	75 067	
	Contribution sur les hauts revenus	19 477	

Notes :

- le revenu brut moyen annuel en 2021 est de 39 971 euros ;
- lorsque les plus-values sont imposées selon le barème progressif, un abattement de 65 % ainsi qu'une déduction de 6,8 % de la CSG sont appliqués (car on suppose que les actions ont une durée de détention d'au moins huit ans).

Lecture : pour un ménage percevant un revenu composé de 50 % de plus-values à long terme et 50 % de salaires de 119 913 euros, représentant trois fois le salaire moyen, les prélèvements sociaux s'élèvent à 22 881 euros (10 313 + 12 568) et l'impôt sur le revenu au barème (plus intéressant que le PFU), à 11 713 euros. Au total, le taux effectif d'imposition est de 29 %.

Source : calculs de France Stratégie 2023. Les cotisations de sécurité sociale sont simulées sur le site de l'Urssaf. L'impôt sur le revenu peut être simulé sur le site de l'Urssaf ou sur le site des impôts. Ces résultats sont quasi similaires à ceux trouvés par l'OCDE

**Tableau A7 – Détails de calcul des TEIs intégrés
pour les contribuables ne percevant que les dividendes**

Niveau de revenu	Composition du TEI intégré	Données	Calcul du TEI (dividendes, avec IS)
1 fois salaire moyen annuel	Dividendes	39 971	40,89 % = (1 230 - 276 + 6 875 + 14 411)/54 382
	Bénéfice avant IS (Div/0,735)	54 382	
	Impôt sur revenu (TMI = 11 %)	1 230	
	Prélèvements sociaux (17,2 %)	6 875	
	Impôt sur les sociétés (IS = 26,5 %)	14 411	
	Déduction de la décote	276	
3 fois salaire moyen annuel	Dividendes	119 913	47,19 % = (13 144 + 20 625 + 43 234)/163 147
	Bénéfice avant IS (Div/0,735)	163 147	
	Impôt sur revenu (TMI = 30 %)	13 144	
	Prélèvements sociaux (17,2 %)	20 625	
	Impôt sur les sociétés (IS = 26,5 %)	43 234	
5 fois salaire moyen annuel	Dividendes	199 855	48,55 % = (25 581 + 34 375 + 72 057)/271 912
	Bénéfice avant IS (Div/0,735)	271 912	
	Impôt sur revenu (12,8 % div)	25 581	
	Prélèvements sociaux (17,2 %)	34 375	
	Impôt sur les sociétés (IS = 26,5 %)	72 057	
20 fois salaire moyen annuel	Dividendes	799 420	50,34 % = (102 326 + 137 500 + 19 477 + 288 226)/1 087 646
	Bénéfice avant IS (Div/0,735)	1 087 646	
	Impôt sur revenu (12,8 % DIV)	102 326	
	Prélèvements sociaux (17,2 %)	137 500	
	Contribution sur les hauts revenus	19 477	
	Impôt sur les sociétés (IS = 26,5 %)	288 226	

Notes :

- le revenu brut moyen annuel en 2021 est de 39 971 euros ;
- le bénéfice avant IS est obtenu en divisant les dividendes par le chiffre (1-26,5 %), 26,5 % étant le taux d'IS en 2021 ;
- lorsque les dividendes sont imposés selon le barème progressif, un abattement de 40 % ainsi qu'une déduction de 6,8 % de la CSG sont appliqués.

Lecture : pour un ménage percevant comme seul revenu un dividende de 119 913 euros, représentant trois fois le salaire moyen, les prélèvements sociaux s'élèvent à 20 625 euros, l'impôt sur le revenu au barème (plus intéressant que le PFU), à 13 144 euros, le bénéfice avant l'impôt sur les sociétés est de 163 147 euros, et l'impôt sur les sociétés est de 43 243 euros. Au total, le taux intégré effectif d'imposition est de 47 %.

Source : calculs de France Stratégie 2023. Les cotisations de sécurité sociale sont simulées sur le site de l'Urssaf. L'impôt sur le revenu peut être simulé sur le site de l'Urssaf ou sur le site des impôts. Ces résultats sont quasi similaires à ceux trouvés par l'OCDE

**Tableau A8 – Détails de calcul des TEIs intégrés
pour les contribuables ne percevant qu'un revenu salarial**

Niveau de revenu	Composition du TEI intégré	Données	Calcul du TEI (salaire avec ccs employeur)
1 fois salaire moyen annuel	Salaire annuel moyen brut	39 971	46,66 % = (2 457 + 14 224 + 8 593)/54 195
	Coût total du travail (simul. Urssaf)	54 195	
	Impôt sur revenu	2 457	
	CSS employeur	14 224	
	CSS salarié	8 593	
3 fois salaire moyen annuel	Salaire annuel moyen brut	119 913	56,88 % = (21 566 + 51 729 + 24 350)/171 642
	Coût total du travail (simul. Urssaf)	171 642	
	Impôt sur revenu	21 566	
	CSS employeur	51 729	
	CSS salarié	24 350	
5 fois salaire moyen annuel	Salaire annuel moyen brut	199 855	60,54 % = (47 348 + 85 026 + 40 099)/284 881
	Coût total du travail (simul. Urssaf)	284 881	
	Impôt sur revenu	47 348	
	CSS employeur	85 026	
	CSS salarié	40 099	
20 fois salaire moyen annuel	Salaire annuel moyen brut	799 420	63,98 % = (305 654 + 250 956 + 115 437)/1 050 376
	Coût total du travail (simul. Urssaf)	1 050 376	
	Impôt sur revenu + CEHR	305 654	
	CSS employeur	250 956	
	CSS salarié	115 438	

Notes :

- le revenu brut moyen annuel en 2021 est de 39 971 euros ;
- les différences entre les TEI intégrés de France Stratégie et ceux de l'OCDE sont respectivement de 2,4 points de pourcentage, 1,69 pp, et 1,87 pp pour des niveaux de coût du travail équivalents à 1, 3 et 5 fois le salaire annuel moyen, respectivement.

Lecture : pour un ménage percevant comme seul revenu un salaire de 119 913 euros, représentant trois fois le salaire moyen, les cotisations sociales du salarié s'élèvent à 24 350 euros, les cotisations sociales de l'entreprise s'élèvent à 51 720 euros, l'impôt sur le revenu à 21 566 euros, le coût total du travail de l'entreprise est de 171 642 euros. Au total, le taux intégré effectif d'imposition est de 57 %.

Source : calculs de France Stratégie 2023. Les cotisations de sécurité sociale du salarié et de l'employeur ainsi que le coût total du travail sont simulées sur le site de l'Urssaf. L'impôt sur le revenu peut être simulé sur le site de l'Urssaf ou sur le site des impôts. Les résultats de France Stratégie sont plus ou moins différents de ceux trouvés par l'OCDE pour les trois premiers niveaux de revenus



ANNEXE 9

NOTE SUR LES DÉPARTS À L'ÉTRANGER PRODUITE PAR LA DGFIP

La méthode de recensement des départs pour l'étranger et des retours en France pour les assujettis à l'ISF/IFI

L'identification des départs et retours

Les populations cibles sont définies de la manière suivante :

- les départs ISF/IFI de l'année N sont sélectionnés parmi les départs identifiés en impôt sur les revenus de l'année N et redevables de l'ISF/IFI en année N ;
- les retours ISF/IFI de l'année N sont sélectionnés parmi les retours identifiés en impôt sur les revenus de l'année N et redevables de l'ISF/IFI en année N+1.

Cette définition fait appel aux concepts de départs et retours à l'impôt sur les revenus (IR) et qui sont définis ainsi :

- les départs IR de l'année N sont les foyers redevables de l'impôt au titre des revenus de l'année N déclarant un départ ou dont le départ est constaté au titre de l'année N ;
- les retours IR de l'année N sont les foyers redevables de l'impôt au titre des revenus de l'année N précédemment détectés en départ IR et déclarant un retour ou dont le retour est constaté au titre de l'année N.

La population cible telle qu'elle est définie est donc un sous-ensemble de la population des départs et retours IR, la résidence fiscale définie à l'article 4 B du Code général des impôts étant une notion relative à l'impôt sur le revenu.

Les départs et retours IR de l'année N sont identifiés sur la base de l'annonce de la date du départ ou du retour sur la déclaration au titre des revenus N ou, en l'absence de date, sur la base de la variation du régime de taxation (résident ou non-résident) qui leur est appliqué.

Compte tenu de ces modalités de recensement, les données figurant dans le présent rapport sont susceptibles d'être révisées à la marge d'une année sur l'autre, certaines annonces de départ en années N n'étant pas concrétisées par un départ effectif (changement de résidence fiscale au sens de l'article 4 B du CGI).

Les données utilisées et réserves sur l'interprétation des résultats

Ce recensement est effectué à partir des fichiers issus des six premières émissions des impositions des revenus de l'année de départ. Pour la dernière année de retours (année 2021), les fichiers issus des deux premières émissions des déclarations des revenus de l'année suivante (revenus 2022) sont également exploités.

Il est utile de préciser que les statistiques présentées sur les départs et les retours ne concernent que les contribuables antérieurement présents dans les fichiers des déclarations de l'impôt sur les revenus. S'agissant de données reposant sur des données déclaratives, elles restent fragiles et doivent être prises avec précaution. Enfin, les estimations concernant des populations de taille restreinte, une révision, même modeste, du nombre de redevables recensés est susceptible de modifier substantiellement les résultats obtenus (patrimoine moyen, niveau de revenu, etc.). Les résultats présentés doivent donc être interprétés avec une grande prudence.

Les caractéristiques des départs des redevables de l'ISF/IFI en année N (niveau de revenu, de patrimoine, etc.) sont comparées à celles des données générales de l'ISF/IFI et de l'IR déclarées en année N, l'IR étant dû au titre des revenus N-1. Les caractéristiques des retours des redevables de l'ISF/IFI en année N sont comparées à celles des données générales de l'ISF/IFI au titre de l'année suivant le retour (N+1) et de l'IR au titre des revenus de l'année N.

Ainsi, les données sur les départs et retours de l'année 2021 rassemblent des informations exploitables en 2023. Pour les départs, les caractéristiques des redevables sont examinées par rapport à l'IFI 2021 et aux revenus 2020, et pour les retours elles sont examinées par rapport à l'IFI 2022 et aux revenus 2022.

Les données relatives aux départs des redevables de l'ISF et des redevables de l'IFI à compter de 2018

Après une forte progression entre 2011 et 2013 du nombre de départs enregistrés de redevables de l'ISF, passant de moins de 600 en 2011 à 1 200 en 2013, ce nombre est resté relativement stable les années suivantes jusqu'en 2016. Depuis l'instauration de l'IFI en 2018 et dont le champ d'application est nettement plus réduit, ce nombre est relativement constant pour s'établir à 270 en 2020. La hausse des départs constatée en 2021 fait suite aux mesures sanitaires prises en 2020 et ayant entraîné une baisse ponctuelle et significative des départs.

Le tableau A9 présente une chronique depuis 2011 du nombre de redevables de l'ISF/IFI en fonction de leur année de départ. Après une baisse sensible des départs entre 2014 et 2017 (de 1 150 à 760), leur nombre est divisé par trois lors du passage à l'IFI. Cette diminution est cohérente avec l'évolution du nombre total d'assujettis en France, qui est passé de 360 000 en 2017 à 130 000 en 2018 à l'occasion du remplacement de l'ISF par l'IFI.

La population des redevables de l'IFI partis pour l'étranger se répartit inégalement selon le RFR par rapport à la population nationale assujettie à l'IFI. Elle se concentre à 39 % sur le dernier quintile de RFR de la population nationale redevable de l'IFI (Tableau A10).

Les destinations principales sont dans l'ordre : la Suisse, Israël, les États-Unis, l'Italie, la Belgique, le Luxembourg, le Portugal et le Royaume-Uni (Tableau A11).

Environ 38 % des redevables de l'IFI partis pour l'étranger en 2021 tirent principalement leurs revenus des traitements et salaires, 15 % des pensions et retraites, 21 % des revenus fonciers et 12 % des revenus de capitaux mobiliers (Tableau A12).

Le tableau A13 détaille, depuis 2011, l'actif net imposable des redevables de l'ISF/IFI partis pour l'étranger en fonction de l'année de départ. Une comparaison est faite par rapport à la population totale sur la même période. Depuis 2011, le patrimoine net taxable moyen des redevables partis pour l'étranger décroît, passant de 7,20 millions d'euros en 2011 à 3,10 millions d'euros en 2018, celui de l'ensemble des redevables de l'IFI étant désormais à une valeur en retrait (2,30 millions d'euros). Le patrimoine moyen constaté sur la population partie pour l'étranger en 2021 est au niveau des départs 2019 (3,50 millions d'euros).

La distribution de l'actif net imposable du 270 de redevables de l'IFI ayant quitté la France en 2021 est légèrement plus concentrée sur les quintiles les plus élevés d'actifs nets imposables de la population totale redevable de l'IFI (Tableau A14).

Le tableau A15 détaille, depuis 2011, le montant d'ISF/IFI acquitté par l'ensemble des redevables de l'ISF/IFI partis pour l'étranger, en fonction de l'année de départ. À titre comparatif, le montant de l'ISF/IFI de la population totale est fourni sur la même période. Les redevables partis pour l'étranger en 2021 ont acquitté un IFI de 3,80 millions d'euros en 2020, soit 0,2 % de l'IFI dû nationalement. L'IFI moyen dû par les redevables de l'IFI partis pour l'étranger en 2021 s'élève ainsi à 14 000 euros.

Concernant les données relatives aux retours des redevables de l'ISF et des redevables de l'IFI à compter de 2018, le nombre de retours de redevables de l'ISF recensés a légèrement augmenté entre 2011 et 2016, passant de 330 à 470. Ce nombre décroît fortement en 2017 avec le passage à l'IFI pour ensuite reprendre un rythme en légère augmentation et atteindre 410 en 2021 (Tableau A16). Si le nombre de retours est rapporté au nombre total d'assujettis (360 000 en 2017 contre 130 000 en 2018), on constate une

augmentation relative des retours lors du passage à l'IFI (0,1 % du nombre total d'assujettis la dernière année d'ISF contre 0,3 % du nombre total d'assujettis la première année de l'IFI).

La population des redevables de l'IFI de retour de l'étranger se répartit inégalement selon le RFR par rapport à la population nationale assujettie à l'IFI. Elle se concentre à 36 % sur le premier quintile de RFR de la population nationale redevable de l'IFI et à 23 % sur le dernier (Tableau A17).

38 % ont déclaré des traitements et salaires, 18 % des revenus fonciers et 17 % des pensions et retraites (tableau A18).

Le tableau A19 présente l'évolution de l'actif net imposable des foyers de retour en France entre 2011 et 2021. Le montant moyen de l'actif net imposable à l'IFI déclaré par l'ensemble des redevables de retour en France en 2021 s'élève à 3,10 millions d'euros, montant légèrement supérieur à celui de l'ensemble des redevables de l'IFI (2,50 millions d'euros).

L'impôt moyen acquitté par ces redevables est de 13 400 euros en 2022, montant légèrement supérieur à celui constaté pour l'ensemble des redevables (11 100 euros). Les redevables de retour sur le territoire français en 2021 ont acquitté ensemble 5,50 millions d'euros d'IFI en 2022, c'est-à-dire environ 0,3 % de l'IFI acquitté spontanément en 2022 au niveau national (Tableau A20).

Données détaillées relatives aux départs pour l'étranger et retours en France des redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ou de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI)

Données relatives aux redevables de l'ISF partis pour l'étranger

Les données qui suivent sont actualisées au 15 juillet 2023 pour l'ensemble des années concernées. Les caractéristiques des redevables de l'IFI partant pour l'étranger en N sont comparées à celles des données générales de l'IFI au titre de l'année N et de l'IR au titre des revenus N-1.

Ainsi, le nombre de départs intervenus au cours d'une année N correspond au nombre de départs recensés au 15 juillet 2023. En effet, même si la plupart des départs intervenus au cours d'une année N sont connus au début de l'année N+2, le nombre de départs n'est pas définitivement stabilisé à cette date, des corrections pouvant être effectuées postérieurement.

Tableau A9 – Nombre de redevables de l'ISF/IFI partis pour l'étranger en fonction de leur année de départ

Année de départ	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Nature de l'impôt	ISF							IFI				
Année d'imposition	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	
Redevables de l'ISF/IFI (en milliers)	0,53	0,85	1,14	1,15	0,98	1,02	0,76	0,27	0,29	0,22	0,27	

* Le nombre de départs IFI 2021 est une estimation réalisée sur la base des données disponibles en juillet 2023.

Le nombre définitif sera présenté dans le rapport 2024.

Source : DGFIP

Tableau A10 – Ventilation des redevables de l'ISF/IFI partis pour l'étranger par quintile de revenu fiscal de référence (RFR) de la population nationale redevable de l'IFI au titre des revenus 2020

Numéro du quintile	Borne inférieure du quintile (en k€)	Borne supérieure du quintile (en k€)	Nombre de foyers ** (en milliers)	Part du nombre sur le total
1		61	0,06	25 %
2	61	96	0,03	10 %
3	96	140	0,03	11 %
4	140	239	0,04	14 %
5	239		0,10	39 %
Total			0,26	100 %

(**) Le nombre total de départs IFI 2020 est inférieur à celui du tableau précédent car il correspond à la population à la fois redevable de l'IFI et redevable de l'IR.

Source : DGFIP

Tableau A11 – Pays de destination des redevables de l'ISF/IFI partis pour l'étranger par pays de destination en fonction de leur année de départ

Année de départ	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nature de l'impôt	ISF							IFI (**)			
Année d'imposition	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Belgique	14 %	18 %	11 %	11 %	10 %	7 %	10 %	7 %	7 %	12 %	7 %
Suisse	23 %	20 %	13 %	13 %	13 %	12 %	13 %	19 %	10 %	16 %	19 %
Royaume-Uni	13 %	14 %	16 %	17 %	13 %	10 %	8 %	11 %	8 %	6 %	5 %
États-Unis	8 %	8 %	8 %	8 %	9 %	10 %	9 %	8 %	8 %	6 %	9 %
Portugal								12 %	13 %	10 %	6 %
Israël									9 %		9 %
Italie									6 %	6 %	9 %
Luxembourg										9 %	6 %
Autres	42 %	41 %	52 %	51 %	55 %	61 %	60 %	43 %	39 %	37 %	31 %

(**) Pour le suivi relatif à l'IFI, seuls les pays dont la représentativité est supérieure ou égale à 5 % sont mentionnés.

Source : DGFIP

Tableau A12 – Ventilation par revenus dominants 2020

Catégorie de revenus	Répartition de l'ensemble des foyers fiscaux français	Répartition de l'ensemble des redevables de l'IFI 2021	Répartition des départs 2021 redevables de l'IFI 2021
Traitements et salaires	58 %	19 %	38 %
Pensions et retraites	31 %	34 %	15 %
Revenus fonciers	1 %	31 %	21 %
Revenus des capitaux mobiliers	1 %	8 %	12 %
Autre revenu dominant(**)	3 %	7 %	11 %
Absence de revenu dominant	7 %	2 %	3 %

(**) Revenus dominants parmi les suivants : bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices non commerciaux, bénéfices agricoles et dividendes.

Source : DGFIP

Tableau A13 – Actif net imposable cumulé et moyen en fonction de l'année de départ

Année de départ (N)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Départs uniquement											
Base nette totale imposable en N (Md€)	3,8	5,3	5,5	4,7	3,6	3,9	2,3	0,6	1,1	0,6	1,0
Base nette moyenne imposable en N (M€)	7,2	6,2	4,8	4,0	3,6	3,8	3,1	2,4	3,7	2,7	3,5
Ensemble des redevables ISF/IFI											
Base nette totale imposable en N (Md€)	761	774	837	904	948	985	1 017	310	332	347	373
Base nette moyenne imposable en N (M€)	2,6	2,7	2,7	2,7	2,8	2,8	2,9	2,3	2,4	2,4	2,4

Source : DGFIP

Tableau A14 – Ventilation des redevables de l'ISF/IFI partis pour l'étranger par quintile d'actif net imposable de la population totale redevable de l'IFI 2021

Numéro du quintile	Borne inférieure du quintile (en M€)	Borne supérieure du quintile (en M€)	Nombre de foyers (en milliers)	Part du nombre sur le total
1		1,5	0,05	18 %
2	1,5	1,7	0,04	14 %
3	1,7	2,1	0,05	18 %
4	2,1	2,8	0,07	24 %
5	2,8		0,07	27 %
Total			0,27	100 %

Source : DGFIP

Tableau A15 – Montant de l'ISF/IFI total et de l'ISF/IFI moyen acquittés en fonction de l'année de départ

Année de départ (N)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Départs uniquement											
Montant total de l'ISF/IFI en N (M€)	31,0	21,0	29,7	24,2	16,0	18,1	9,9	2,9	5,5	2,5	3,8
ISF/IFI moyen en N (k€)	58,3	24,7	26,2	21,0	16,3	17,7	13,1	11,0	19,1	11,9	14,0
Ensemble des redevables ISF/IFI											
Montant total de l'ISF/IFI en N (Md€)	3,81	2,25	3,62	3,80	3,89	4,04	4,17	1,29	1,49	1,56	1,67
ISF/IFI moyen en N (k€)	13,3	7,8	11,6	11,5	11,3	11,5	11,7	9,7	10,7	10,9	10,9

Source : DGFIP

Données relatives aux redevables de l'ISF ou de l'IFI revenus de l'étranger

Les données suivantes sont actualisées au 15 juillet 2023. Les caractéristiques des retours des redevables de l'ISF en N sont comparées à celles des données générales de l'ISF/IFI au titre de l'année suivant le retour (N+1).

Tableau A16 – Nombre de foyers redevables de l'ISF/IFI de retour en France en fonction de leur année de retour

Année de retour	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Nature de l'impôt	ISF						IFI					
Année d'imposition	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Redevables de l'ISF/IFI (en milliers)	0,33	0,32	0,33	0,38	0,39	0,47	0,25	0,38	0,34	0,38	0,41	

Source : DGFIP

Tableau A17 – Ventilation des redevables de l'IFI de retour en France en 2021, par quintile de revenu fiscal de référence (RFR) 2022 de l'ensemble des redevables de l'IFI

Numéro du décile	Borne inférieure du décile (en k€)	Borne supérieure du décile (en k€)	Nombre de foyers (en milliers)	Part du nombre sur le total
1		63	0,15	36 %
2	61	99	0,06	14 %
3	96	146	0,06	14 %
4	146	257	0,06	14 %
5	257		0,10	23 %
Total			0,41	100

Source : DGFIP

Tableau A18 – Ventilation des redevables de l'IFI par revenu dominant 2022

Catégorie de revenus	Répartition de l'ensemble des foyers fiscaux français	Répartition de l'ensemble des redevables de l'IFI 2023	Répartition des retours 2021 redevables de l'IFI 2023
Traitements et salaires	58 %	18 %	38 %
Pensions et retraites	31 %	33 %	17 %
Revenus fonciers	1 %	28 %	18 %
Revenus des capitaux mobiliers	1 %	9 %	11 %
Autre revenu dominant	3 %	8 %	9 %
Absence de revenu dominant	6 %	4 %	8 %

Source : DGFIP

**Tableau A19 – Actif net imposable cumulé et moyen
en fonction de l'année de retour**

Année de retour (N)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Retours uniquement												
Base nette totale imposable en N+1 (Md€)	0,85	0,84	0,91	0,80	1,03	1,09	1,46	0,61	0,99	1,02	0,92	1,28
Base nette moyenne imposable en N+1 (M€)	2,9	2,5	2,9	2,4	2,7	2,8	3,1	2,5	2,6	3,0	2,5	3,1
Ensemble des redevables ISF/IFI												
Base nette totale imposable en N+1 (Md€)	761	774	837	904	948	985	1 017	310	332	347	373	405
Base nette moyenne imposable en N+1 (M€)	2,6	2,7	2,7	2,7	2,8	2,8	2,9	2,3	2,4	2,4	2,4	2,5

Source : DGFIP

**Tableau A20 – Montant de l'ISF/IFI total et de l'ISF/IFI moyen acquittés
en fonction de l'année de retour**

Année de retour (N)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Retours uniquement												
Montant total de l'ISF/IFI en N+1 (M€)	3,8	2,3	3,6	3,1	3,6	3,5	5,8	2,6	4,5	3,8	4,0	5,5
ISF/IFI moyen en N+1 (k€)	12,8	6,9	11,4	9,3	9,5	9,0	12,5	10,6	12,0	11,2	10,6	13,4
Ensemble des redevables ISF/IFI												
Montant total de l'ISF/IFI en N+1 (Md€)	3,81	2,25	3,62	3,80	3,89	4,04	4,17	1,29	1,49	1,56	1,67	1,83
ISF/IFI moyen en N+1 (k€)	13,3	7,8	11,6	11,5	11,3	11,5	11,7	9,7	10,7	10,9	10,9	11,1

Source : DGFIP



ANNEXE 10

PHOTOGRAPHIE DE L'IMPOSITION SUR LA FORTUNE IMMOBILIÈRE, ANNÉE 2022

En 2021, le rendement brut de l'IFI, avant réductions d'impôt et plafonnement, est de 2 104 millions d'euros. En net, l'IFI a rapporté 1 834 millions d'euros, puisque des réductions d'impôt ainsi que le plafonnement viennent se déduire de l'impôt dû. Le tableau ci-dessous reproduit les montants déclarés permettant le passage de l'IFI brut à l'IFI net.

En particulier, 31 000 foyers redevables à l'IFI ont déclaré en 2022 des dons réalisés au profit d'organismes d'intérêt général établis en France pour un montant total de 191 millions d'euros. Le montant cumulé de la réduction d'impôt finalement imputée à ce titre sur le montant de l'IFI à payer s'élève à 135 millions d'euros. Par ailleurs, 400 foyers ont déclaré en 2022 des dons réalisés au profit d'organismes d'intérêt général établis dans un État européen pour un montant total de 2,5 million d'euros. Le montant cumulé de la réduction d'impôt finalement imputée à ce titre sur le montant de l'IFI à payer s'élève à 1,2 million d'euros.

Tableau A21 – De l'IFI brut à l'IFI net 2021 (en millions d'euros)

Montant de l'IFI brut (après décote et avant réductions)	2 104
Réduction d'impôt Dons en France	135
Réduction d'impôt Dons dans un autre État européen	1
Impôt après réductions d'impôt	1 969
Plafonnement	131
Impôts similaires payés à l'étranger imputés	4
Montant de l'IFI net	1 834

Source : DGFIP

163 9000 foyers fiscaux sont redevables de l'IFI en 2022. Ils déclarent en 2022 un patrimoine net imposable moyen de 2,5 millions d'euros et ont une cotisation moyenne d'IFI de 11 200 euros. L'IFI moyen à payer s'établit à 2 200 euros pour les 10 % des foyers

ayant déclaré le patrimoine le plus faible, et à 49 700 euros pour les 10 % ayant le patrimoine le plus élevé.

Tableau A22 – IFI 2021 par décile de patrimoine net imposable

Décile de patrimoine net imposable	Borne inférieure du décile (en M€)	Borne supérieure du décile (en M€)	Nombre de redevables (en milliers)	IFI 2020 net moyen (en k€)
1		1,41	16,4	2,2
2	1,41	1,51	16,4	3,3
3	1,51	1,62	16,4	4
4	1,62	1,75	16,4	4,8
5	1,75	1,9	16,4	5,7
6	1,9	2,1	16,4	6,8
7	2,1	2,38	16,4	8,3
8	2,38	2,83	16,4	10,7
9	2,83	3,8	16,4	16,5
10	3,8		16,4	49,7
Total			163,9	11,2

Source : DGFIP

Sur les 160 200 foyers redevables à l'IFI également connus à l'impôt sur le revenu, 120 800 ont un patrimoine correspondant à la tranche de 0,70 %. Ils ont, en moyenne, un revenu fiscal de 208 000 d'euros. À l'inverse, 1 500 foyers se situent dans la tranche à 1,50 % ; ces foyers ont un revenu fiscal de référence de plus de 2,5 millions d'euros.

Tableau A23 – Ventilation de l'IFI par tranche de taux avec mention du revenu fiscal de référence moyen

Tranche	Nombre de redevables de l'IFI 2022 (en milliers)	Patrimoine net imposable total (en Md€)	IFI 2022 avant plafonnement total (en M€)	IFI 2022 net total (en M€)	Revenu fiscal de référence moyen (en k€)	Patrimoine net imposable moyen (en M€)
0,70 %	120,8	215	644	640	208	1,8
1,00 %	31,4	105	554	545	411	3,3
1,25 %	6,4	42	331	312	858	6,6
1,50 %	1,5	27	321	217	2 539	18,1
<i>Total des foyers IFI connus à l'IR</i>	160,2	389	1 850	1 715	296	2,4
<i>Total des foyers IFI</i>	163,9	405	1 969	1 834		2,5

Source : DGFIP

Le patrimoine taxé à l'IFI s'élève au total à 405 milliards d'euros.



ANNEXE 11

DONNÉES SUR LES PLUS-VALUES « APPORT-CESSION » (ART. 150-0-B CGI)

Le tableau A25 présente l'évolution des montants globaux de plus-values mobilières en apport-cession (définies à l'article 150-0-B du Code général des impôts) déclarés à l'impôt sur le revenu ainsi que le nombre de foyers concernés. Ces plus-values ne sont pas un revenu au sens fiscal, puisqu'elles doivent être réinvesties dans les deux ans (à hauteur d'au moins 60 %) et bénéficient alors d'un différé d'imposition.

**Tableau A25 – Données sur les plus-values apport-cession
déclarées à l'impôt sur le revenu**

Année	Masses totales (milliards d'euros courants)	Nombre de foyers déclarant une plus-value d'apport-cession	Montant moyen par foyer (millions d'euros courants)
2015	5,44	4 190	1,3
2016	4,68	3 611	1,3
2017	4,98	3 850	1,3
2018	16,26	4 222	3,9
2019	10,66	4 840	2,2
2020	10,84	4 896	2,2
2021	16,35	7 074	2,3

Source : calculs France Stratégie, à partir du fichier POTE (DGFIP)



BIBLIOGRAPHIE

- Alstadsæter A., Johannesen N. et Zucman G. (2019), « [Tax Evasion and Inequality](#) », *American Economic Review*, vol. 109(6), juin, p. 2073-2103.
- Artus P., Bozio A. et Garcia-Peñalosa C. (2013), « [Fiscalité des revenus du capital](#) », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 9, septembre.
- Assemblée nationale (2012), [Compte rendu de la deuxième séance du vendredi 19 octobre 2012](#).
- Assemblée nationale (2012), [Compte rendu de la première séance du mardi 16 octobre 2012](#).
- Assemblée nationale (2011), [Compte rendu intégral de la première séance du vendredi 2 décembre 2011](#)).
- Bach L., Bozio A., Fize É., Guillouzouic A. et Malgouyres C. (2023c), [Évaluation des réformes de la fiscalité du capital – Effets sur la création d'entreprises, l'expatriation et la circulation de l'épargne](#), rapport IPP n° 47, Institut des politiques publiques, octobre.
- Bach L., Bozio A., Guillouzouic A. et Malgouyres C. (2023b), [Le plafonnement de l'impôt sur la fortune](#), rapport IPP n° 46, Institut des politiques publiques, octobre.
- Bach L., Bozio A., Guillouzouic A. et Malgouyres C. (2023a), « [Quels impôts les milliardaires paient-ils ?](#) », Notes IPP, n° 92, Institut des politiques publiques, juin.
- Bach L., Bozio A., Guillouzouic A. et Malgouyres C. (2021), [Évaluer les effets de l'impôt sur la fortune et de sa suppression sur le tissu productif](#), rapport IPP n° 36, Institut des politiques publiques, octobre.
- Bach L., Calvet L. E. et Sodini P. (2020b), « [Rich pickings? Risk, return, and skill in household wealth](#) », *American Economic Review*, vol. 110(9), septembre, p. 2703-2747.
- Bach L., Bozio A., Guillouzouic A. et Malgouyres C. (2020a), [Rapport intermédiaire – Impact de l'ISF sur le tissu productif](#), Institut des politiques publiques, août.
- Bach L., Bozio A., Fabre B., Guillouzouic A., Leroy C. et Malgouyres C. (2019b), « [Quelles leçons tirer des réformes de la fiscalité des revenus du capital ?](#) », Notes IPP, n° 46, Institut des politiques publiques, octobre.

- Bach L., Bozio A., Fabre B., Guillouzouic A., Leroy C. et Malgouyres C. (2019a), *Évaluation d'impact de la fiscalité des dividendes*, rapport n° 25, Institut des politiques publiques, octobre. Banque de France (2023), *La balance des paiements et la position extérieure de la France. Rapport annuel 2022*.
- Banque de France (2023), *L'épargne réglementée. Rapport annuel 2022*, juillet.
- Banque de France (2023), « *Placements et patrimoine des ménages au 1^{er} trimestre 2023* », *Stat Info*, août.
- Bloch L., Favetto B., Lagouge A. et Sédillot F. (2022), « *Inégalités de rendements et de patrimoine en France en 2017* », *Revue d'économie financière*, 2022/3, n° 147, p. 265-287.
- Bruil A., Van Essen C., Leenders W., Lejour A., Mohlmann J. et Rabaté S. (2022), « *Inequality and Redistribution in the Netherlands* », CPB Discussion Paper n° 138.
- Cengiz D., Dube A., Lindner A., et Zipperer B. (2019), « *The effect of minimum wages on low-wage jobs* », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 134(3), p. 1405-1454.
- Chancel L., Piketty T., Saez E. et Zucman G. (2022), *Rapport sur les inégalités mondiales 2022*, PSE-École d'économie de Paris.
- Commission européenne (2022), *Taxation Trends in the European Union. 2022 Edition*.
- Commission européenne (2022), *VAT Gap in the EU. Report 2022*, décembre.
- Devereux M. P. et Griffith R. (2003), « *Evaluating tax policy for location decisions* », *International Tax and Public Finance*, vol. 10, p. 107-126.
- Dherbécourt C. et Lopez-Forero M. (2019), « *Quelle évolution de la fiscalité du capital avant et après la réforme de 2018 ?* », *La Note d'analyse*, n° 81, France Stratégie, octobre.
- France Stratégie (2021), *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital. Troisième rapport*, octobre.
- France Stratégie (2020), *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital. Deuxième rapport*, octobre.
- France Stratégie (2019), *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital. Premier rapport*, octobre.
- Garnier O., Mahieu R. et Villetelle J.-P. (2015), *Le coût du capital*, rapport du groupe de travail du Conseil national de l'information statistique.
- Germain J.-M. (2021), *Rapport du groupe d'experts sur la mesure des inégalités et de la redistribution*, coll. « Insee Méthodes », n° 138, février.

- Hourani D., Millar-Powell B., Perret S. et Ramm A. (2023), « [The taxation of labour vs. capital income: A focus of higher earners](#) », coll. « OECD Taxation Working Papers », n° 65, août.
- Insee (2018), « [Les estimations de flux de revenus de la propriété en base 2014](#) », *Mesurer pour comprendre*, mai.
- Kydland F. E. et Prescott E. C. (1977), « [Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans](#) », *Journal of Political Economy*, vol. 85(3), juin, p. 473-492.
- Lefebvre M.-N., Lehmann E., Sicsic M. et Zanoutene E. (2021), *Évaluation de la mise en place du prélèvement forfaitaire unique*, TEPP Research Report, n° 2021-11, TEPP.
- Leiserson G. et Yagan D. (2021), « [What Is the Average Federal Individual Income Tax Rate on the Wealthiest Americans?](#) », *Blog du CEA (White House)*.
- Martin P. et Trannoy A. (2019), « [Les impôts sur \(ou contre\) la production](#) », *Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 53, juin.
- Matray A. et Boissel C. (2023), « [Retraction of "Dividend Taxes and the Allocation of Capital"](#) », *American Economic Review*, vol. 113(7), juillet, p. 2053-2054.
- Matray A. et Boissel C. (2022), « [Dividend Taxes and the Allocation of Capital](#) », *American Economic Review*, vol. 112(9), septembre, p. 2884-2920.
- New Zealand Inland Revenue (2023), *High-wealth individuals research project*, Rapport tech. Policy et Regulatory Stewardship, NZ Inland Revenue.
- OCDE (2018), *Taxation of Household Savings*, coll. « OECD Tax Policy Studies », n° 25, avril.
- Oxfam (2023), *La loi du plus riche : pourquoi et comment taxer les plus riches pour lutter contre les inégalités*, Oxfam GB pour Oxfam International en janvier 2023.
- Piketty T., Saez E. et Zucman G. (2018), « [Distributional National Accounts: Methods and Estimates for the United States](#) », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 133(2), p. 553-609.
- République française (2017), *Projet de loi des finances pour 2018. Évaluations préalables des articles du projet de loi*, octobre.
- Sicsic M. et Paquier F. (2021), « [Impacts of the 2018 Household Capital Tax Reforms on Inequalities in France: A Microsimulation Evaluation](#) », *Économie et statistique*, Insee, septembre.



Directeur de la publication

Gilles de Margerie, commissaire général

Directeur de la rédaction

Cédric Audenis, commissaire général adjoint

Secrétaires de rédaction

Olivier de Broca, Gladys Caré, Éléonore Hermand, Valérie Senné

Contact presse

Matthias Le Fur, directeur du service Édition/Communication/Événements

01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[@strategie_Gouv](https://twitter.com/strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)



[@FranceStrategie_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)

Ce rapport est publié sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

Institution autonome placée auprès de la Première ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.